



Programma Vernieuwing Rijksdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Vernieuwing Rijksdienst

Programma Overheid voor de Toekomst – ICT

Digitale Dilemma's voor de Overheid

Een verkenning naar de digitale overheid
van de toekomst

- 12 mei 2010 -

Ir. drs. P.J.R. Balakirsky
Prof. dr. J.A.G.M. van Dijk
ing. E.J. van Capelleveen
Dr. W. Ebbers
Dr. L. van de Wijngaert
Dr. W.J. Pieterse
Drs. N. Bloksma



Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden auteurs en uitgever geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich gaarne aanbevolen.



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Voorwoord.....	7
1. Opdracht	9
1.1 <i>Onderzoeksvraag</i>	9
1.1.1 Vraagstelling en context	9
1.2 <i>Gevolgde werkwijze</i>	9
1.3 <i>Structuur van het rapport</i>	10
2. De vier perspectieven	11
2.1 <i>Perspectieven op ICT</i>	11
2.1.1 Impact van ICT op beleid, toezicht uitvoering & bedrijfsvoering.....	13
2.1.2 Maatschappij en ICT	14
2.1.3 Invloed van ICT trends.....	16
2.1.4 Rijksambtenaar en ICT.....	17
2.2 <i>Perspectieven vertaald</i>	18
3. Uitwerking vier perspectieven:	19
Specifiek in themagebieden	19
3.1 <i>Specifiek in het onderwijs</i>	19
3.1.1 Speerpunten in het onderwijsveld	19
3.1.2 Mogelijkheden benutten van ICT.....	20
3.1.3 Gesignaleerde invloedsfactoren	21
3.1.4 Relevante dilemma's.....	23
3.1.5 Relatie bezuinigingsvoorstellen	23
3.2 <i>De zorgsector centraal</i>	24
3.2.1 Speerpunten in het zorgveld	24
3.2.2 Mogelijkheden benutten ICT	25
3.2.3 Gesignaleerde invloedsfactoren	27
3.2.4 Relevante dilemma's.....	27
3.2.5 Relatie bezuinigingsvoorstellen.....	28
3.3 <i>Mobiliteit</i>	28
3.3.1 Speerpunten in het werkveld van de mobiliteit	28
3.3.2 Mogelijkheden benutten ICT	30
3.3.3 Gesignaleerde invloedsfactoren	31
3.3.4 Relevante dilemma's.....	31
3.3.5 Relatie bezuinigingsvoorstellen	32
3.4 <i>Veiligheid centraal</i>	33
3.4.1 Speerpunten in het werkveld veiligheid	33
3.4.2 Mogelijkheden benutten van ICT.....	34
3.4.3 Gesignaleerde invloedsfactoren	35
3.4.4 Relevante dilemma's.....	35
3.4.5 Relatie bezuinigingsvoorstellen	35
3.5 <i>In vogelvlucht</i>	36
4. Een visie op de toekomst van de elektronische overheid	37
4.1 <i>Inleiding</i>	37
5. Thema's en dilemma's	39
5.1 <i>Relatie overheid – burgers/bedrijven</i>	39
5.1.1 Thema 1+11: Informatieverstrekking, transactie of communicatie?	39
5.1.2 Thema 2. Dienstverlening versus handhaving	42
5.1.3 Thema 3. Zelfregulering of centrale controle	43
5.1.4 Thema 4. Klantvriendelijkheid of efficiëntie?.....	45
5.1.5 Thema 5. Elektronische of traditionele kanalen?.....	46
5.1.6 Thema 6. Rationeel-zakelijke overheid of overheid naar de menselijke maat?	49
5.1.7 Thema 7. Ambtenaar 1.0 of 2.0?	51
5.1.8 Thema 8. Open data en open overheid?.....	53
5.2 <i>Visie op dienstverlening</i>	55
5.2.1 Thema 9. Proactieve dienstverlening of reactieve dienstverlening?.....	55



5.2.2	Thema 10. Zelf laten doen of service bieden.....	57
5.3	<i>Visie op de organisatie van de overheid.....</i>	59
5.3.1	Thema 12. Omvang ICT-projecten	59
5.3.2	Thema 13. Organisatie in ketens of kolommen?	60
5.3.3	Thema 14. Centrale regie of polderen?	63
5.3.4	Thema 15. Uitbesteden of zelf doen?.....	66
5.3.5	Thema 16. ICT als bezuiniging of als investering?	68
5.4	<i>Visie op ICT / Technologie en beleid.....</i>	71
5.4.1	Thema 17. Technische ontwikkeling of beleidsvisie	71
5.4.2	Thema 18. De altijd online overheid	73
5.4.3	Thema 19. Onafhankelijk of afhankelijk Van technologie?	74
5.5	<i>Kennis, vaardigheden en cultuur</i>	76
5.5.1	Thema 20. eAwareness bevorderen of laten groeien?	76
5.5.2	Thema 21. eVaardigheden	78
5.5.3	Thema 22. Cultuur ambtenarenorganisatie veranderen of onaangetaast laten?	80
6.	Conclusies en aanbevelingen	83
6.1	<i>Inleiding</i>	83
6.2	<i>De impact van ICT op de Rijksoverheid</i>	83
6.2.1	ICT raakt alle aspecten van de organisatie van de Rijksoverheid	83
6.2.2	De overgang naar een netwerkoverheid.....	83
6.2.3	De regie van ICT	84
6.2.4	De omvang en aanpak van ICT projecten.....	85
6.2.5	De aanpak van wetgeving.....	85
6.2.6	De overheid en het uitbesteden van ICT	86
6.2.7	ICT en besparingen	86
6.3	<i>De impact van ICT op de maatschappij en de relatie van de overheid met burgers en bedrijven</i>	87
6.3.1	Communicatie van de overheid in een netwerksamenleving	87
6.3.2	Burgerbenadering naar de menselijke maat	87
6.3.3	Meerkanalenbeleid.....	88
6.3.4	De benadering van Social Media	89
6.3.5	Selfservice en proactieve dienstverlening.....	89
6.3.6	Dienstverlening gecombineerd met handhaving en participatie.....	90
6.3.7	Een open overheid met open data.....	90
6.4	<i>Welke ICT-trends hebben grote invloed op de ICT Agenda van het Rijk?.....</i>	91
6.4.1	Networking.....	91
6.4.2	The Internet of People	91
6.4.3	The Internet of Things (mobiliteit, vervoer, infrastructuur)	91
6.4.4	Opkomst van ubiquitous computing en mobiele applicaties	92
6.4.5	Grootschalige real-time registraties in sectoren (met grote controle-, beveiligings- en privacyproblemen versus kleinschaliger systemen)	92
6.5	<i>eAwareness, ICT competenties en Nieuwe Werkwijzen van de Rijksoverheid</i>	93
6.5.1	Bevordering van eAwareness van ambtenaren.....	93
6.5.2	Bevordering van eVaardigheden van ambtenaren.....	93
6.5.3	Cultuurverandering, werving en nieuwe vormen van werken bij ambtenaren... ..	94



7.	Bevindingen samengevat & aanbevelingen.....	95
7.1	<i>Inleiding</i>	95
7.2	<i>Het onderzoek</i>	95
7.3	<i>Waarom de overheid niet zonder ICT kan</i>	95
7.4	<i>Aanbevelingen</i>	97
8.	Begrippenlijst	101
9.	Referenties	105
	Bijlagen	109
	<i>Bijlage 1</i>	109
	<i>Bijlage 2 Interviews</i>	Error! Bookmark not defined.
2.1	<i>C. Franke</i>	Error! Bookmark not defined.
2.2	<i>M. Frequin</i>	Error! Bookmark not defined.
2.3	<i>A. Groothedde</i>	Error! Bookmark not defined.
2.4	<i>S. Luitjens & A. Thijssen</i>	Error! Bookmark not defined.
2.5	<i>M. Van Pernis</i>	Error! Bookmark not defined.
2.6	<i>M. Pomp & D. van Berlo</i>	Error! Bookmark not defined.
2.7	<i>N. Stolk</i>	Error! Bookmark not defined.
2.8	<i>A.N. Van der Zande</i>	Error! Bookmark not defined.
	<i>Bijlage 3</i>	Error! Bookmark not defined.
	<i>Bijlage 4</i>	Error! Bookmark not defined.
	<i>Bijlage 5</i>	Error! Bookmark not defined.
	<i>Bijlage 6</i>	Error! Bookmark not defined.
	<i>Bijlage 7</i>	Error! Bookmark not defined.
	<i>Bijlage 8</i>	Error! Bookmark not defined.





Voorwoord

Door de Secretaris Generaal Vernieuwing Rijksdienst is een programma Overheid voor de Toekomst (OvdT) gestart waarbij op diverse gebieden onderzocht is welke uitdagingen, thema's en dilemma's zich voordoen c.q. naar verwachting voor gaan doen.

In dit rapport is het gebied ICT onderzocht. Wees gerust: het is geen rapport over ICT onderwerpen, maar over wat er zoal speelt binnen het rijk en welke rol ICT daarbij heeft en/of kan hebben. We willen zowel de bestuurder, ambtenaar als de ICT-er materiaal aanreiken en prikkelen wat voor een interessant werkterrein dit is en ook steeds meer zal worden.

Op een holistische manier, door vanuit verschillende kanten naar dit onderwerp te kijken, hebben we getracht het onderwerp goed toegankelijk te maken voor zowel de 'digibeet' als de "ICT-minded gebruiker". We nemen hem of haar mee in de snel evoluerende wereld van de ICT. Een digitale wereld die zich al in diverse vormen in het domein van het primaire proces (beleid, uitvoering, inspectie) afspeelt en dus ook iedereen aangaat. De grootste misvatting is dat ICT iets is van de ICTclub en dat die dat maar moeten doen. Het gaat altijd over jouw proces, jouw organisatie, jouw informatie.

We hebben daartoe op diverse terreinen, denk aan veiligheid, mobiliteit, aangegeven wat daar nu zoal met ICT gebeurt (en dus ook met de organisatie, proces etc.) en wat het perspectief zou kunnen zijn.

We hebben daarbij diverse bestaande rapportages gebruikt en respondenten gevraagd vragenlijsten in te vullen over dit onderwerp. We hebben het daar niet bijgelaten, er zijn ook interviews afgenomen bij 20 respondenten. Uit de diverse groepen is input gehaald, zowel intern - binnen het Rijk, als bij de burger en de ondernemer is navraag gedaan hoe zij tegen ICT gebruik binnen het Rijk aankijken. De citaten die zijn opgenomen in deze rapportage zijn veelal anoniem, echter daar waar de respondent dit wilde is zijn of haar naam wel verbonden aan het bijbehorende citaat.

Met dit rapport hopen we, zoals ook enkele respondenten hebben aangegeven, een begin te hebben gemaakt met een programma of een ontwikkeling, waarbij ICT een volwaardig en dus passende rol en positie zal kunnen gaan verwerven binnen het 'werken bij het Rijk'.

We danken alle respondenten voor hun medewerking, inbreng, het aanreiken van interessante documenten en het geleverde commentaar. Onze dank gaat uit naar de volgende personen: A.H.C. Annink, M. Aslander, V.J.J.M. Bekkers, E.Y. Bogerman, A.F.M. Brenninkmeijer, M. Dijkman, A.W.H. Docters van Leeuwen, J.W. Duijzer, L. Edelbroek, A. Gerkens, K. Gijsbers, M. Hillenaar, E. Klein Nagelvoort, R.J. Poerstamper, F. de Rijcke, J. Thunnissen, A. van der Zande, J. Sprenger, M. Lagendijk, P. Bergman, L. Geubbels, J. Verdaas, B. Bijtelaar, R. van de Velde, S. Slaats, R. Slomp, H. Vroemen, T. Venrooy, A. van der Wiel, H. Lingers, M. Lokin, P. Franssen, J. Tent, T. van Oosterhout en R. van Slingerland.

In het bijzonder wil ik C. Franke, M. Frequin, A. Groothedde, D. van Berlo, M. Pomp, S. Luitjens, A. Thijssen, M. van Pernis, N. Stolk en A.N. van der Zande bedanken dat zij ook de tijd en inspanning hebben willen en kunnen leveren om hun interview publiceerbaar te maken in dit rapport. Het geeft daarmee een waardevol en meer persoonlijk beeld van de vraagstukken waar het Rijk op het gebied van ICT mee worstelt.

Tenslotte wil ik, ook namens het onderzoeksteam, mw. drs. N. Bloksma bedanken voor het dagelijks coördineren van het onderzoek en het samenvatten van de vele interviews.

Den Haag, 27 april 2010

Philip Balakirsky





1. Opdracht

1.1 Onderzoeksvraag

1.1.1 Vraagstelling en context

Het programma Overheid voor de Toekomst (OvdT)¹ is één van de trajecten die deel uitmaken van het Programma Vernieuwing Rijksdienst (VRD) van de programma-SG Roel Bekker. Binnen dit OvdT-traject, dat vooral beoogt de meningsvorming over de randvoorwaarden, de inrichting en het functioneren van de toekomstige overheid te benoemen, is er ook een deeltraject voor ICT voor de Toekomst². Het gaat immers over nieuwe werkwijzen voor de (rijks)ambtenaar, het staatsrecht voor de toekomst, interdepartementale samenwerking en de rol die ICT daarin speelt. Oog voor de geschiedenis, (zelf)kennis over de overheid, een open vizier voor nieuwe manieren van opereren, wetende en realiserende wat ICT hierin kan betekenen, speelt daarbij een belangrijke rol.

Het onderzoek dat de medewerk(st)ers van het Programma OvdT/ICT samen met de Universiteit Twente, Center for eGovernment Studies, en Twynstra Gudde hebben uitgevoerd diende antwoorden te formuleren op de volgende vragen:

- **Welke impact heeft ICT op het rijksbreed werken in bedrijfsvoering, beleid, uitvoering en toezicht?**
- **Welke impact heeft ICT in de maatschappij en welke onderliggende mechanismen domineren succesvolle benutting van ICT in sectoren?**
- **Welke ICT trends hebben grote invloed op de ICT agenda van het Rijk?**
- **Welke competenties moet een rijksambtenaar hebben en onderhouden om verantwoord om te kunnen gaan met het feit dat ICT tegenwoordig overal is en op ingrijpt?**

De opstellers willen met zowel de inhoud van dit onderzoeksrapport als de daarin opgenomen interviewronde en de presentatie van de onderzoeksresultaten, een bijdrage leveren aan het vergroten van het besef, de oriëntatie en kennis over ICT-benutting. Onderliggende dilemma's en hun samenhang, die de effectiviteit van het benutten van ICT sturen, vormen immers noodzakelijke bagage voor elke (rijks)ambtenaar. Onze maatschappij is zo doordrongen van ICT, dat vrijwel elke beslissing ook een ICT-zijde heeft.

1.2 Gevolgde werkwijze

Voor deze rapportage hebben we de analogie met het succesvolle televisieprogramma "De wereld draait door" gekozen. Actuele thema's die vanuit meerdere perspectieven worden neergezet en tegelijk met een prikkelende toon. Prikkelers die uitnodigen om er meer van te willen weten en om daar vooral iets mee te willen doen. Eén van de bronnen voor dit onderzoek is een serie diepte-interviews met topambtenaren binnen rijksoverheid en hun tegenspelers in de politiek en het bedrijfsleven geweest. Daarnaast is gebruik gemaakt van de strategische kennisagenda's van de departementen en documentenonderzoek op de desbetreffende onderzochte thema's. Om recht te doen aan

¹ <http://www.overheidvoordetoekomst.nl/programma/>

² <http://www.overheidvoordetoekomst.nl/modules/ict-voor-de-toekomst/>



de titel "*De digitale wereld draait door*" is de actualiteit van de op 31 maart 2010 gepubliceerde bezuinigingsvoorstellen³ meegenomen.

1.3 Structuur van het rapport

Allereerst nemen we u mee in de manier waarop we als onderzoekers gekeken hebben naar een "*Overheid voor de Toekomst*" en de rol en invloed van ICT daarbinnen. Langs een viertal perspectieven verdiepen we die manier van kijken. We nemen u vervolgens mee naar de eerste beelden van denken over en benutten van ICT, dan wel het omgaan met de potentie van ICT voor vernieuwing. Tekstkaders, die de waarnemingen illustreren of toelichten, larderen de onderzoekstekst. Achtereenvolgens komen de invloed, status en mogelijkheden om ICT te benutten aan de orde voor de primaire taakvelden van het Rijk, te weten: beleid, toezicht en uitvoering. Apart gaan we in op het ICT aspect van de bedrijfsvoering van het Rijk. Rol en invloed van ICT in de maatschappij en ICT trends komen net als perceptie over, vaardigheden in en adaptief vermogen ten aanzien van ICT bij de (top)ambtenaren van het Rijk aan bod. Hoe vanuit deze vier perspectieven de verbinding gelegd kan worden naar de cruciale onderwerpen en dilemma's voor de overheid, laten we zien door dit voor vier sectoren uit te werken. De keuze voor deze vier sectoren is ambigue en vooral ingegeven door de beschikbaarheid van documentatie.

In het volgende hoofdstuk nemen we u mee in de werkvelden onderwijs, zorg, mobiliteit en veiligheid. We tonen u wat daar gesignaleerd wordt aangaande het fenomeen ICT. We leggen de verbinding tussen de speerpunten in deze sectoren en de daaruit vloeiende beleids- en uitvoeringsopgaven. Analyse vormt vervolgens de basis voor een passage over de gesignaleerde mechanismen die in de sectoren dominant zijn en invloed uitoefenen op het stelsel en de mate waarin ICT kansrijk benut kan worden. We schetsen u de gesignaleerde mogelijkheden om ICT effectief in te zetten en leggen ten slotte de relatie naar de recente bezuinigingsvoorstellen. Elke paragraaf wordt vervolgens afgesloten met de dilemma's waarvan de beantwoording sturend is op de aanwending van ICT. Zo wordt tevens het verband gelegd met de, door de Universiteit Twente (UT), onderzochte beeldvorming inzake de dilemma's die de eOverheid⁴ en het gebruik van ICT in de samenleving aangaan.

³ Bezuinigingen voorgesteld door ambtelijke werkgroepen
http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Begroting/Brede_heroverwegingen/Alle_rapporten_brede_heroverwegingen <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/Files/Document/bezuinigingen.pdf>

⁴ eOverheid staat voor 'elektronische overheid'



2. De vier perspectieven

2.1 *Perspectieven op ICT*

Veel rapporten over de mogelijkheden van ICT worden vanuit het perspectief van het aanwenden van ICT⁵ in de maatschappij, bedrijfsvoering en primaire processen van organisaties beschreven. Vaak zijn ICT trends met een hoog hype gehalte de basis hiervoor. In ons onderzoek, met de rijksoverheid als beschouwingsgebied, hebben we getracht de gesignaleerde maatschappelijke ontwikkelingen en de belevingswereld van de (top)ambtenaar, beleidsmaker, uitvoerder en handhaver bij de overheid als vertrekpunt te kiezen. Daarnaast hebben we de invloed van ICT trends daarop in kaart gebracht en zo geprobeerd ICT gedreven ontwikkelingen⁶ te schetsen.

Zo ontstonden vier perspectieven die in dit onderzoek zijn uitgewerkt:

- Perspectief 1: Impact van ICT op beleid & bedrijfsvoering
- Perspectief 2: Maatschappij en ICT
- Perspectief 3: De invloed van ICT trends
- Perspectief 4: De rijksambtenaar en ICT (leerlijn)

In onderstaande kaders wordt een toelichting gegeven op de vier perspectieven en hoe de vier perspectieven onderling op elkaar inwerken en het onderzoeksgebied afbakenen.

Perspectief 1: Impact van ICT op beleid & bedrijfsvoering

Welke impact zal ICT binnen het Rijk kunnen hebben?

Hier worden de te verwachten ontwikkelingen op de diverse rijksbeleidsterreinen zoals bijvoorbeeld zorg, onderwijs, veiligheid, op een rij gezet en in de toekomst geprojecteerd. We gaan daarbij uit van bestaande gedachten en trends en bouwen hierop voort door met elkaar te bekijken en bediscussiëren welke ICT middelen bij deze beleidsterreinen kunnen worden ingezet en gebruikt. Wat gebeurt en nu, wat is er mogelijk en ook gewenst c.q. noodzakelijk?

Als we bijvoorbeeld 'zorg' pakken zien we vergrijzing, meer behoefte aan ouderenzorg, wachttijden behandeling verkorten, thuisdiagnose, nieuwe vormen van private zorg en aan de ICT kant: EPD, mobile-zelf-diagnoses, Internetdokter, Google etc. In hoeverre gaan doelgroepen gebruik maken van deze ICT middelen?

In organisatieland zien we ook de dynamiek in netwerkorganisaties, nieuwe vormen van besturen, etc. etc. ICT speelt hierbij een belangrijke rol als *enabler*. Waar gaat dit heen? Wat hebben we binnen het Rijk aan ICT nodig om bijvoorbeeld veel meer interdepartementaal te kunnen werken?

⁵ ICT als enabler of support (ICT in ondersteunende rol)

⁶ ICT als driver of change (ICT in vernieuwende rol)



Perspectief 2: Maatschappij en ICT

Wat gebeurt er in de maatschappij op ICT gebied en hoe kan het rijk hierop reageren?

Hier worden diverse - te verwachten en bestaande - ontwikkelingen in de maatschappij, bij de burgerij, de ondernemingen op een rij gezet en richting circa 2020 geprojecteerd. Hoe ziet het er in 2020 uit?

De nieuwe, jonge generatie zou bijvoorbeeld steeds meer *cross-organizational* gaan werken (hoezo hiërarchie?), lijkt netwerk georiënteerd en zelf bijvoorbeeld interessante opdrachten op zoeken via zijn/haar netwerk. De burgerij kan bijvoorbeeld wensen om op een moderne manier met de rijksdienst te communiceren waarbij aan de ene kant privacy en aan de andere kant gemak en dus keteninformatisering zonder dubbele invoer (en dus gelinkte data) de issue is. ICT middelen als LinkedIn, Mobiles, Web 2.0, integrale *front-end* websites en massale ICT processen spelen daarbij een grote rol. Welke ICT zal de maatschappij gaan gebruiken, waarvoor en hoe sluit de rijksdienst hier op aan? Wat gaat bijvoorbeeld rekeningrijden voor de burger en de rijksdienst betekenen?

Perspectief 3: De invloed van ICT trends

Welke 'autonome' ICT ontwikkelingen zijn te verwachten en wat is de impact voor het rijk?

Dit perspectief kijkt naar de (inter)nationale ICT trends aan de gebruikerskant (desktop, mobiles, geodata etc.), de nieuwe beheer/ontwikkelkant van (open) software, hardware en desktop, de opkomende, nieuwe infrastructuur en nieuwe technieken. Wat ontstaat er nu en wat gaat er komen? Wat betekent bijvoorbeeld Chrome OS (MS7, maar dan van Google) voor de bestaande desktoppen? Wat betekent Web 2.0 en nieuwe *search-engines* (real time) voor, bijvoorbeeld, archiefbeheer? Hoe gaan we om met onze bestaande ICT richting deze nieuwe ontwikkelingen?

Perspectief 4: De rijksambtenaar en ICT (leerlijn)

Welke ontwikkelingen moet het rijk zelf doormaken om adequaat de digitale trends aan te kunnen?

De verwachting is dat uit de eerste 3 perspectieven duidelijk naar voren zal komen dat ICT binnen de rijksdienst een zeer belangrijke rol speelt en dat deze nog verder zal groeien. Niet alleen als middel in massale uitvoeringsprocessen, zoals bij RDW en de Belastingdienst, maar ook in de beleidsterreinen en in de manier waarop de ambtenaren zullen gaan werken (Ambtenaar 2.0, het nieuwe werken). Hoe en in welke richting proberen we met deze eerste drie perspectieven te bevatten. Vanuit het 4e perspectief kijken we in welke richting de kennis en kunde binnen de rijksdienst op ICT gebied zou kunnen of moeten groeien waarbij we de inhoud uit 'perspectief' 1, 2 en 3 gebruiken. Het aanstellen van een CIO Rijk en CIO's per departement is bijvoorbeeld een belangrijke stap, maar ook voor SG's, DG's, directeuren, hoofden etc. is het goed om zich meer met ICT te gaan bemoeien.

[Kaders: Toelichting op vier perspectieven]

De keuzes en dilemma's op het terrein van deze perspectieven, die na analyse voortvloeien uit het onderzoek, worden later nader toegelicht en aan het einde van dit rapport voorzien van conclusies en aanbevelingen. Om de toegankelijkheid en praktische waarde van deze rapportage te vergroten is gekozen voor een beknopte weergave van:

- De generieke thema's die in de vier perspectieven spelen
- Specifieke verschijningsvormen daarvan in enkele maatschappelijke sectoren als onderwijs, zorg, mobiliteit en veiligheid. In hoofdstuk 3 bekijken we de verschijningsvormen ervan in enkele specifieke sectoren.

Allereerst wordt in de volgende subparagrafen een verkenning van de generieke thema's gegeven.



2.1.1 Impact van ICT op beleid, toezicht uitvoering & bedrijfsvoering

Een informatieverwerkend bedrijf als de rijksoverheid kan niet zonder goedwerkende ICT. Informatiemanagement en ICT staan hoog op de agenda van iedere rijksambtenaar. Zonder goedwerkende ICT komt onze economie, bestuur en samenleving tot stilstand. Naast mensen, geld en organisatie is ICT anno 2010 een cruciaal bedrijfsmiddel en essentieel voor de vernieuwing van de rijksoverheid.

Inzet van ICT als middel om de bedrijfsvoering van de rijksoverheid te ondersteunen, te optimaliseren dan wel te vernieuwen is divers van aard. Klassieke inzet van ICT om de gegevensverwerking van bestaande primaire en secundaire werkprocessen te automatiseren, komt nog steeds veel voor. ICT ondersteunt daarbij de registratie, analyse en rapportage alsmede de administratieve behandeling in de uitvoering. We zien hier in de generieke bedrijfsvoeringvelden (personeel, financiën, inkoop, faciliteiten, opleidingen) in toenemende mate dat via het bundelen van dienstverlening (Shared Service Centers⁷), ICT als middel voor rijksbrede harmonisatie en vooral efficiency wordt ingezet. Voorbeelden van deze samenwerkingsprojecten met een hoog ICT gehalte zijn onder andere P-Direkt, F-Direkt, Tended, 4FM, ECLO⁸. Dit zijn lopende initiatieven die vanuit het Programma Vernieuwing Rijksdienst worden ondersteund en mede bedoeld zijn om de inkrimping met ruim twaalf duizend rijksambtenaren te ondersteunen.

De primaire processen van de departementen bestaan voornamelijk uit beleidsproductie, inspectie en (monitoring van) uitvoering. Veel uitvoering is in de afgelopen jaren op afstand geplaatst in agentschappen en zelfstandige bestuursorganen. Deze vorm van uitbesteden impliceert de noodzaak tot het installeren van goed opdrachtgeverschap. Monitoring op de taakuitvoering wordt steeds meer via ICT ondersteunde dashboards⁹, 'balance score cards'¹⁰ en geografische presentatie ondersteund. Bij de rijksinspecties loopt een grootschalig programma eInspecties om een gemeenschappelijke inspectieruimte (inspectiegegevens incl. planning) te realiseren. Daarmee kunnen gegevens en kennis gedeeld worden, terwijl tevens inspecties gecombineerd kunnen worden. In het volgende hoofdstuk laten we ook voorbeelden in de sectoren zoals onderwijs, zorg, mobiliteit en veiligheid zien.

Het domein van de beleidsproductie kent over het algemeen nog een beperkte ICT penetratiegraad. De productie van beleidsdocumenten wordt intussen wel al ondersteund met departementale, documentaire informatiesystemen en standaard kantoorautomatisering. Het rijksbrede project Digitale Werkplek Rijk (DWR) harmoniseert deze vorm van ondersteuning. Tegelijk kenmerkt dit domein zich door veel niet-gesystematiseerde gegevensverwerking waarbij het gebruik van ICT gereedschappen sterk afhangt van persoonlijke ICT-affiniteit van de beleidsambtenaar. De positie van het departement qua ICT volwassenheid en ICT-affiniteit aan de top blijkt hierbij een belangrijke rol te spelen.

Wetgeving kan gerekend worden tot één van de primaire processen waar via het LEGIS-initiatief getracht wordt, via het expliciteren van kennis, de productie van wetgeving te

⁷ Shared Service Centers: Gemeenschappelijke dienstencentra waarin op basis van schaalgrootte en kennisbundeling diensten voor meerdere gebruikersorganisaties worden uitgevoerd.

⁸ ECLO: Expertise Centrum Leren en Ontwikkelen

⁹ Dashboard: een overzichtspaneel waarop in beknopte manier een beeld gegeven wordt van een in ogenschouw te nemen aspect of thema.

¹⁰ Balance score cards: Een methode om bedrijfsprestaties meetbaar in kaart te brengen.



industrialiseren. Tegelijkertijd blijkt de inzet van bijvoorbeeld Business Intelligence¹¹ binnen de Rijksoverheid nog beperkt, iets wat geweten wordt aan het ontbreken van een prestatiecultuur¹².

Het inzetten van ICT als motor onder vernieuwing, waarbij werkprocessen een geheel nieuwe sturing krijgen of waar geheel nieuwe werkvormen ontstaan, komt binnen de bedrijfsvoering, inspectie, beleidsproductie en uitvoering steeds vaker voor. De belastingdienst laat zien dat zij Internetcompetenties¹³ opgebouwd hebben met de elektronische aangifte, waarbij het vooraf invullen van reeds bekende gegevens de leuze "Makkelijker kunnen we het niet maken" recht doet. De douane laat met risicogebaseerde inspectie in de haven van Rotterdam ook zien dat zij ICT als instrument voor vernieuwing benutten. Tegelijk is er maar een handvol van dergelijke voorbeelden die bewijs leveren voor een sterk vernieuwende overheid. Veel (keten)toepassingen vragen namelijk om omkering respectievelijk complete vervanging van de huidige sturing. Iets wat gepaard gaat met zorg voor continuïteit en effectiviteit van uitvoering en wat de basis is voor bewijsleverende experimenten. Zien is immers geloven.

De actualiteit van 2010 laat via de ambtelijke werkgroepen nog veel meer bezuinigingsvoorstellen zien gericht op de primaire en secundaire processen van de rijksoverheid waarin de rol van ICT beperkt is benoemd.

2.1.2 Maatschappij en ICT

De maatschappij heeft zich onder invloed van ICT in de laatste decennia ontwikkeld naar een informatie- en netwerkmaatschappij, waarin het kunnen leggen van verbindingen zich als een duurzame motor onder de ontwikkeling van de samenleving manifesteert. ICT weet zich daarnaast steeds meer als 'embedded' technologie te verspreiden in onze samenleving van telefoon, chipkaart tot Internetbankieren en sporten met de Wii.

Het tweede perspectief richt zich op het gebruik van ICT binnen de maatschappij om de oplossing van maatschappelijke vraagstukken mogelijk te maken dan wel te ondersteunen. ICT in de vorm van Internet en/of moderne telefoondiensten maakt de digitale samenleving voor een veel grotere groep mensen in de maatschappij bereikbaar. Bereikbaar als doelgroep om proactief te informeren, te raadplegen en/of als co-creator te benutten. Maar ook om langs elektronische weg transacties aan te bieden, diensten te verlenen, maatschappelijke correspondentie mee te voeren, waarbij de klant en niet langer de dienstverlener en diens productaanbod, centraal staat. Het denken vanuit alledaagse en op levensloop gebaseerde gebeurtenissen¹⁴ waarbij de klant centraal staat, aangevuld met en het denken in het toevoegen van waarde, vormt immers de basis voor echte elektronische dienstverlening via meerdere communicatiekanalen¹⁵. Iets wat in onze ogen impliciet door de aanbevelingen uit de onlangs publiek gemaakte Gateway-review op het Nederland-brede NUP¹⁶ wordt onderschreven. Dit door aan te bevelen dat er een visie op

¹¹ Business Intelligence: Programmatuur respectievelijk een werkwijze om op een grote hoeveelheid gegevens juist die analyse uit te voeren dat daarmee op intelligente wijze de gezochte vragen beantwoord worden.

¹² Daan van Beek: Sturen naar een intelligente overheid

¹³ Prof. Marcel Creemers: Internetcompetentie: gebieden van kennis en vaardigheden die het organisaties mogelijk maken effectiever te werken met het Internet

¹⁴ <http://www.operatiemenscentraal.nl/1606/operatie-menscentraal/faq-algemeen.html>

¹⁵ Klantcontactcentra KCC's maken gebruik van meerdere kanalen zie ook <http://www.nyc.gov/apps/311/>

¹⁶ NUP: Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-Overheid; "Wederzijdse gijzeling in machteloosheid, of de As van het Goede?"



dienstverlening en een samenhangende planning voor de realisatie van de elektronische overheid moet worden ontwikkeld.

ICT zien we in de maatschappij in vele verschijningsvormen opdoemen. Van de onzichtbare boordcomputer en zichtbare navigatiecomputer in auto tot de recent geïntroduceerde OV-chip en het wijdverbreide Internetbankieren. Echter ook via uitgebreide consumentenhandel op Marktplaats.nl, een willekeur aan elektronische klantpassen, betalen via je telefoon, de eSalarisstrook tot moderne kentekengebaseerde parkeerautomaten. Veel '1^e orde ICT toepassingen' (zie kader) verplaatsen vooral werk naar de gebruiker. Ze realiseren zo kostenbesparingen voor dienstverleners, terwijl ze tevens het gemak van tijd- en plaatsonafhankelijk handelen bieden. Daarentegen versterkt de grootschalige inzet van ICT tegelijk het gevoel van onpersoonlijkheid. Paradoxaal genoeg is het diezelfde ICT die tegelijkertijd personalisatie mogelijk maakt. Personalisatie die het effect van onverpersonalisering als gevolg van industrialisatie weer neutraliseert. Tegelijkertijd creëert die personalisatie weer dilemma's op het gebied van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

ICT toepassingen: 1^e en 2^e orde

De eerste toepassing van ICT was om bestaande gegevensverwerking bij rekenen, registreren, analyseren, presenteren en distribueren te automatiseren. We spreken van 1^e orde toepassingen. Wanneer geheel nieuwe manieren van gegevensverwerking ontstaan, spreken we van 2^e orde toepassingen. Denk bijvoorbeeld aan het signaleren van en attenderen op nieuwe informatie, gebaseerd op zoekgedrag van vergelijkbare personen, zoals Amazon¹⁷ dat doet.

Tweede (2^e) orde toepassingen, zoals toegepast bij ketensamenwerking wat met eDossiers (EPD¹⁸, DKD¹⁹, EKD²⁰, Verwijsindex) wordt ondersteund, heffen het fenomeen van 'naar de bekende weg vragen' op, maar impliceren tevens noodzakelijke ketenregie, andere vormen van sturen en soms zelfs andere vormen van halen en brengen. Waar ICT als technologie vaak gezien wordt als aanjager van verandering, stagneert de implementatie wanneer niet tevens de stuurmechanismen worden veranderd. Organisatie en verandering blijken steeds meer de sleutelfactoren voor succesvolle inzet van ICT in 2^e orde toepassingen.

We zien tevens dat sectorbrede opschaling²¹ van op zich succesvolle ICT toepassingen niet vanzelfsprekend en eenvoudig is²², dan wel op maatschappelijke onrust²³ stuit en/of zelfs politiek omstrede raakt. ICT wordt al snel gezien als het middel om grootschalige veranderingen door te voeren waarbij de ICT-toepassing snel als een doel op zich wordt gepercipieerd. Dat laat bij velen het gevoel achter dat de veranderingen die door ICT toepassing worden geïnitieerd, zoveel belangen schaden en verandering genereren dat de weerstand en het falen per definitie aanbeoordeld wordt. De veelgebruikte consensus aanpak van ons polderen forceert geen doorbraken die in deze situaties voorwaardelijk geacht worden voor opschalen en succes.

¹⁷ Amazon: Commerciële organisatie die op elektronische wijze handelt in allerlei media (CD,DVD, boeken enz) en op basis van gelijksoortige interesse haar klanten attendeert op beschikbare producten en zo haar omzet stimuleert

¹⁸ EPD: Elektronisch Patientendossier

¹⁹ DKD: Digitaal Klantdossier

²⁰ EKD: Elektronisch Kinddossier

²¹ Opschaling: Het vergroten van een beperkte naar omvangrijke schaal

²² TNO Opschaling van maatschappelijk relevante toepassingen

²³ ANWB ledenraadpleging kilometerheffing



2.1.3 Invloed van ICT trends

De rechtbank voor de toekomst is er al. eCourt²⁴ toepassing speelt in op maatschappelijke behoefte aan snelle arbitrage. eVoting (het elektronisch stemmen via Internet of telefoon) neemt in de maatschappij grote vormen aan. Particulier initiatief op allerhande overheidsterreinen groeit. Neem: "Jij en de overheid".²⁵ Kans? Of bedreiging? De mogelijkheid en wens om met één druk op de knop dingen te kunnen regelen neemt snel toe.

De wereld van ICT staat bol van nieuwe innovaties en nieuwe technologie. De rol van mobiele telefonie net als toegang tot en gebruik van Internet neemt wereldwijd een grote vlucht. Geïntegreerde apparaten zoals de iPhone en iPad vinden hun weg naar de consument en bewerkstelligen het gevoel dat alles met één druk op de knop digitaal beschikbaar is. Slimme ondernemers stimuleren dit verwachtingspatroon door zogeheten killer-app(licatie)s²⁶ te maken, die informatie uit uiteenlopende bronnen combineren tot dat wat de gebruiker echt wil. Tegelijk verwacht deze sterk groeiende groep innovatieve gebruikers steeds meer dat ook de overheid informatie op maat en in een oogwenk aanbiedt. Er is een groeiende groep digitale voorlopers, die steeds sneller accelereert. De afstand tussen de digibeten en de doorsnee Nederlander en deze voorlopers wordt steeds groter, wat een dilemma in de keuze voor te gebruiken communicatiekanalen introduceert.

Klassieke ICT, eigen serverparken²⁷ en ICT-ontwikkelbedrijven ('Heavy owner operated solutions') komen door het concept van *Cloud Computing* (zowel programmatuur als gegevens zijn als het ware via de Internetkraan op verzoek te tappen) ter discussie. Het uitbesteden van de informatieverwerking volgt hiermee feitelijk de trend tot uitbesteden die eerder op het gebied van de financiële, juridische, facilitaire en personele functie zich voltrok. Services vormen steeds meer de communicatiekanalen met de buitenwereld waardoor cloud computing steeds beter mogelijk wordt. Gecombineerd met de trend tot steeds meer beschikbare en *open data*²⁸ worden metadata, gegevensmanagement steeds belangrijker. Ook intelligente zoekrobots²⁹ op zoek naar relevante gegevens en bronnen worden steeds vaker ingezet. Vergaande sectorale en Europese standaardisatie³⁰ van gegevens en begrippen zorgen, als gevolg van de bijbehorende harmonisatie-uitdagingen, voor complexe veranderopgaven.

De introductie van samenwerkingsprogrammatuur heeft het ontstaan van themagebaseerde groepen (communities) sterk aangewakkerd. Wij kennen het fenomeen vooral onder de term Social Media³¹ en Web 2.0³², waarin de verbindingen gebaseerd op

²⁴ <https://www.e-court.nl/>

²⁵ <http://www.jijendeoverheid.nl/>

²⁶ Applicatie (en killerapps): Een stuk programmatuur dat op eenvoudige wijze juist die functionaliteit aanbiedt door gegevens te combineren en te bewerken dat de resultaten van deze bewerkingen een hoge toegevoegde waarde kennen en in een gebruikersbehoefte voorzien en daarmee een onverwachte grote toepassing krijgen.

<http://www.edbrill.com/edbrill/edbrill.nsf/dx/nathans-bones-notes-app-is-going-viral?opendocument>

²⁷ Serverparken: Omvangrijke verzameling van computerapparatuur die meerdere gegevensverzamelingen ontsluit en programmatuur aanbiedt.

²⁸ Open data: Gegevens die vrij toegankelijk en te gebruiken zijn en waarop geen belemmerende voorwaarden op van toepassing zijn.

²⁹ Zoekrobots: Programmatuur die op geautomatiseerde wijze het internet afzoeken naar specifieke zoektermen.

³⁰ Standaardisatie: het uniformeren van variatie naar één standaard die daarna geldt als de norm. Bijvoorbeeld INSPIRE EU harmonisatie geografische gegevens.

³¹ Social Media: verzamelterm voor elektronische marktplaatsen voor op een bepaald aspect gebonden groep waarin die groep op sociale principes kennis en informatie deelt.



de interesse en relaties van een persoon, wereldwijde netwerken van gelijkgezinden laten ontstaan, die een grote kennis- en machtsfactor genereren. Dit fenomeen heeft de potentie bestaande kennis- en machtsstructuren deels te vervangen en roept de vraag naar de toekomst van de legitimiteit van overheidstructuren op. Dit beeld wordt bevestigd door de onderwerpen op de strategische kennisagenda's van de departementen.

2.1.4 Rijksambtenaar en ICT

“Met vallen en opstaan leer je lopen”, zo leerden we van onze ouders. Op zaken die de ICT-discipline betreffen blijken we ook steeds sneller en steeds nieuwe dingen te moeten leren. Waarschuwingen krijgt de overheid genoeg. Van de Algemene Rekenkamer³³, vrijgegeven Gateway-reviews³⁴ tot scores op de variëteit aan eMonitoren. Weten we ook wat we aangaande ICT eigenlijk moeten leren? ICT projecten en programma's leren managen of vooral de invloed en impact van ICT te leren duiden. Hoe wordt de rijksambtenaar bewust bekwaam waar het de ICT-invloed betreft?

Recent onderzoek³⁵ van de Alliantie Vitaal bestuur en de Universiteit Twente wijst uit dat ambtenaren gelijkwaardige eVaardigheden en eAwareness hebben als burgers. De eVaardigheden en eBewustwording nemen toe met het opleidingsniveau en het jonger worden, iets wat ook in de maatschappij zichtbaar is. Er ligt daarmee zeker een opgave waar het de eCompetenties van de oudere, veelal invloedrijke (top)ambtenaar betreft. Zij beslissen over of formuleren immers adviezen aan politici over relevantie, kansrijkheid en het implementeren van veel ICT gedreven en/of ICT ondersteunde vernieuwingen. Dat vraagt om excellentie op het gebied van het toepassen en regisseren van ICT. Agendering in het interdepartementale overleg ICCIO³⁶, dat bestaat uit de CIO's van de departementen, is een stap in het regie proces om ICT op waarde te schatten en rijksbreed te profiteren van kennis en ervaringen. Een gemeenschappelijke visie en begrippenkader ondersteunen dat. Het vraagt ook om inhoudelijke bagage bij (top)ambtenaren over de (on)mogelijkheden, faal- en succesfactoren van vernieuwen, verbeteren van het primaire proces en het ondersteunen met ICT.

Dat kennis, ervaring, vaardigheden en bewustwording op het gebied van ICT lonen, illustreert recent onderzoek³⁷ van INSEAD World Economic Forum. Investeren in ICT als middel om in duurzame economische groei te realiseren blijkt met 0,6 tot 0,7 procent BBP bij te dragen aan de groei. Nederland scoort een goede 9^e plaats op de wereldranglijst, maar blinkt nog niet uit in het gebruik van ICT binnen de overheid, zo stellen de onderzoekers.

Zo kan Singapore bogen op een 1e positie qua ICT prioriteit binnen de overheid en een 1e positie op de aanwezigheid van ICT in de organisatie van de overheid. Nederland moet het doen met een 50^e en 22e positie. Singapore kent dan ook een hoogwaardige digitale

³² Web 2.0: Verzamelterm voor internetdiensten die het mogelijk maken voor gebruikers zelf informatie of reacties op informatie aan het internet toe te voegen

³³ *Lessen ICT projecten bij de overheid*

http://www.rekenkamer.nl/Actueel/Nieuwsberichten/2007/11/ICT_projecten_bij_de_overheid

³⁴ Gateway Review: *Gateway NUP* http://www.minbzk.nl//onderwerpen/dienstverlening-van/regie-digitale/kamerstukken/@125519/brief-aan-de-tweede_c

³⁵ *Universiteit Twente*

<http://www.gw.utwente.nl/mco/bestanden/Rapport%20Digitale%20Vaardigheden%20van%20Ambtenaren.pdf>

³⁶ International Conference on Chief Information Officer

³⁷ *INSEAD/World Economic Forum* http://www.weforum.org/pdf/GITR10/GITR%202009-2010_Full%20Report%20final.pdf



dienstverlening en digitale infrastructuur, die langs goed geplande en geregisseerde wegen in de stadstaat tot stand gebracht zijn.

Europa³⁸ investeert ook in digitale vaardigheden, zo leert de Digitale Agenda, wetende dat digitaal analfabetisme leidt tot isolatie in de snel digitaliserende mondiale samenleving. Hoe goed is het om te vernemen dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) al sinds 2008 een reeks eAwareness sessies voor bestuurders heeft geïnitieerd om de kwaliteit van beslissingen in de groeiende digitaliseringsagenda te kunnen invullen? Bij het Rijk valt ons op dat onze gesprekspartners (geselecteerd op affiniteit met het onderwerp) de door ons aangedragen ontwikkelingen en thema's en dilemma's goed konden duiden. Structurele aandacht voor eCompetenties bij werving, selectie, loopbaanplanning en opleiding hebben we bij de rijksoverheid echter niet breed aangetroffen. De ontwikkeling van het CV voor CIO's biedt perspectief voor verdere verbreding binnen de rijksoverheid van bewustwording en besef op het gebied van eOverheid in de brede zin van het begrip.

2.2 Perspectieven vertaald

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek is het de onderzoekers duidelijk geworden dat er een rode lijn zichtbaar was, die door de antwoorden op de vier gestelde onderzoeksvragen heen liep. De onderzoeksbenadering, denkende vanuit de vier perspectieven, is gehandhaafd, maar de thema's en dilemma's die onderkend en uitgevraagd werden, zijn daarom gegroepeerd naar vijf invalshoeken te weten:

- Relatie overheid versus burgers en bedrijven
- Visie op dienstverlening
- Visie op de organisatie van de overheid
- Visie op ICT/technologie en beleid
- Kennis, vaardigheden en cultuur

In het volgende hoofdstuk wordt aan de hand van uitwerkingen van vier themagebieden het volgende toegelicht:

- a) voor welke opgaven de overheid staat,
- b) welke ontwikkelingen er zichtbaar zijn en
- c) op welke wijze ICT thans in deze werkvelden benut worden.

De voorbeelden zijn niet uitputtend maar bedoeld om de lezer inzicht te geven in de patronen die waarneembaar zijn. Achtereenvolgens worden de themagebieden onderwijs, zorg, mobiliteit en veiligheid beschreven, elk naar de indeling van speerpunten, ICT-mogelijkheden, invloedsfactoren en relevant geachte dilemma's. Deze eerder genoemde dilemma's worden in het daarop volgende hoofdstuk, elk gegroepeerd naar de hiervoor genoemde vijf invalshoeken, uitgewerkt. Elke paragraaf wordt afgesloten met een korte opsomming van de relatie naar de bezuinigingsvoorstellen van de ambtelijke werkgroepen die op 31 maart 2010 hun voorstellen hebben gepubliceerd.

³⁸ www.eskillsassociation.eu



3. Uitwerking vier perspectieven:

Specifiek in themagebieden

3.1 Specifiek in het onderwijs

Staatssecretaris voor ICT

“Vanaf het nieuwe schooljaar zal er, als het aan het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) ligt, een staatssecretaris ICT komen. Na de MEMO ONLINE (van eind jaren '90) is er, volgens ambtenaren van OCW, te weinig gebeurd om onderwijs mét ICT vorm te geven. In alle sectoren is ICT incidenteel zichtbaar als meerwaarde van de leerresultaten. Na de verkiezingen van 9 juni a.s. zal er bij de formatie een nieuwe staatssecretaris binnen dit departement worden aangesteld. Wie zijn de kandidaten? Net is een veldverkenning opgestart om vóór de zomervakantie, namens elke mogelijke regeringspartij, de juiste kandidaat te presenteren.”

Bron: <http://www.ictnieuws.net/ICTrends.php>

3.1.1 Speerpunten in het onderwijsveld

Het onderwijs staat voor de opgave leerlingen van nu en morgen op te leiden tot de werknemer, ondernemer van de toekomst. Een toekomst die snel anders lijkt te zijn dan wat we ons nu voor kunnen stellen en een toekomst die we op basis van onze ervaringen en inzichten zouden verwachten. ICT, als verzamelbegrip voor een communicatie-infrastructuur, gegevens en kennisbanken, slimme zoek-, vindgereedschappen, vormt immers een belangrijke drager van de maatschappij waarin de leerling van nu straks in zal leven. De beschikbaarheid van Internet maakt informatie, mits goed gezocht, met één druk op de knop beschikbaar.

ICT is een containerbegrip wat staat voor technologie voor communicatie en informatie-uitwisseling. In het woordgebruik over ICT zijn in de praktijk veelal ook de meer organisatorische begrippen informatievoorziening, informatiemanagement en informatievaardigheden besloten, terwijl deze begrippen vooral aanvullend op ICT als verzamelbegrip zijn.

De aandacht verschuift dan ook van 'louter feitenonderwijs' steeds meer naar 'op competenties gericht onderwijs'. Het wordt belangrijker te weten waar je naar kan dan wel moet zoeken, hoe je slim zoekt en hoe je de resultaten van het zoekgedrag moet duiden dan louter feiten te weten. Het spectrum aan benodigde informatievaardigheden groeit snel. Daarnaast is het kunnen en weten toe te passen van verzamelde informatie en kennis van groot belang. Ook speelt kennis en ervaring in het omgaan met grote hoeveelheden informatie en het kunnen vertalen daarvan naar duidelijke boodschappen een steeds belangrijker wordende rol.

Tegelijkertijd zijn schaalvergroting, flexibilisering en kostenbeheersing in het onderwijs aan de orde van de dag. Schaalvergroting, die ontsproten is uit verzakelijking van het onderwijs als instituut en door de introductie van gereguleerde marktwerking. Flexibilisering, die vooral door de introductie van keuzevrijheid in profielen en aanvullende



keuzevakken forse eisen stelt aan het roosteren van lessen. Flexibilisering, die door de mogelijkheid voor studenten om delen van hun opleiding over meerdere opleidingsinstituten te verdelen, leidt tot de noodzaak van overdracht van studentgegevens en registratie van behaalde certificaten en vrijstellingen. Kostenbeheersing, die door het feit dat steeds meer jongeren langer blijven leren en meerdere studies doen, ook van belang is, omdat deze jongeren tevens meer vraag genereren. De beperkte marktwerking in het onderwijs heeft, net als in de zorg, nog niet geleid tot sterk lagere kosten, in dit geval per leerling. De op leerlingaantallen gebaseerde budgetfinanciering voor instituten maakt, dat deze vooral ook sturen op 'het hebben van zoveel mogelijk studenten'.

3.1.2 Mogelijkheden benutten van ICT

De spelers in het onderwijs staan diverse mogelijkheden ter beschikking om ICT te benutten. We maken onderscheid naar

- het gebruik van ICT bij het geven van onderwijs,
- bij het ondersteunen van de bedrijfsvoering van een onderwijsinstelling,
- en de sectorale informatieprocessen. Bij dat laatste denken we aan het delen van informatie tussen de onderwijsinstellingen en gebruik bij het besturen van de sector.

De eerste vorm van ICT benutting is in het proces van onderwijzen zelf, bijvoorbeeld via digitale schoolborden, eLearning, digitale schoolboeken, maar ook met 'serious games' enz. ICT vormt daarin de mediadrager om kennis en vaardigheden over te dragen. Hier gaat het vooral om met andere hulpmiddelen hetzelfde te leren en 'anders' te leren. Een voorbeeld met een hoge maatschappelijke meerwaarde is de Internetschool voor vroegtijdige schoolverlaters, waar 'onderwijs op afstand' de drempel verlaagt voor deze kwetsbare groep om tegen relatief lage kosten te blijven leren. ICT-onderwijs gericht op het aanleren van digitale vaardigheden, het bijbrengen van ICT-bewustwording, ICT-affiniteit en het slim kunnen benutten van ICT in allerlei situaties, is een groeiend en speciaal onderwijsveld dat voor elke leerling van belang is.



Digitale schoolborden. Bron: Kennisnet



Het tweede toepassingsgebied van ICT vinden we in het benutten van ICT voor de bedrijfsvoering van onderwijsinstellingen in de bedrijfsvoering, bij roosteren, leerlingenadministratie, absentieregistratie en in de wereld van financiële, personele organisatie van de instituten.

Het derde toepassingsgebied van ICT vinden we in het benutten van ICT voor de communicatie-infrastructuur om op sectoraal niveau gegevens over scholen, onderwijsmateriaal en leerlingen uit te wisselen tussen de instituten. Het gebruik van digitale kennisbanken kan de snelheid van verspreiden van nieuwe lesmethoden vergroten en docenten en leerlingen sneller doen leren. Voorbeelden van digitale kennisbanken zijn Wikiwijs³⁹ waarin nu vooral docenten kennis delen inzake open opleidingsmateriaal en EDUGIS⁴⁰ als platform om het ruimtelijk denken bij leerlingen te versterken.

Ook doet in feite een vorm van keten/netwerkinformatisering via het (inter)nationaal Elektronisch Leerling Dossier (ELD) haar intrede. Een dossier waarin de leerprestaties en aandachtspunten bij leren individueel worden bijgehouden. Wanneer een leerling van onderwijsinstelling verandert, moeten deze gegevens als het ware meeverhuizen. Alle spelers, in het inmiddels enigszins op marktwerking gebaseerde onderwijsveld, moeten deze gegevens leveren en ze kunnen inzien. Ook de jeugdketen heeft om begrijpelijke redenen belang bij inzage in deze gegevens. Deze gegevens worden via zogeheten 'schakelpunten' (punten waarop deze gegevens kunnen worden uitgewisseld) toegeleverd en verstrekt. Deze schakelpunten bevatten impliciet ook gegevens over de prestaties van scholen. Daarmee worden potentieel marktgevoelige gegevens openbaar.

Onderzoek van SEO⁴¹ in opdracht van EZ laat zien dat investeren in ICT in het onderwijs vooral maatschappelijk rendoert wanneer zij gericht is op communicatie tussen instellingen en/of wanneer zij gericht is op communicatie tussen instelling en de leerling. De reden is gelegen in het feit dat er meer (en sneller) informatie beschikbaar komt, waarmee de verhoging van de productiviteit en intensiteit van onderwijs realiseerbaar wordt. De TNO studie⁴² naar de opschaling van maatschappelijk relevante ICT-toepassingen leert ons dat gezamenlijke visie op de sturing en gebruik van ICT van groot belang is. Sectorbrede ketentoeepassingen genereren namelijk sectorbrede kostenbesparingen, maar daarbij moet vermeld worden dat de baten niet altijd vallen bij hen die de kosten moeten maken. Daar ligt tegelijkertijd vaak ook de drempel om deze potentiële winst ook te werkelijk kunnen nemen. Daarnaast speelt onderwijsspecifieke variatie in het hoger en voortgezet, middelbaar, basis onderwijs een complicerende rol. De voor de hand liggende sectorbrede harmonisatie met behulp van ICT is mede daardoor binnen een zelfregulerende sector als het onderwijs geen vanzelfsprekendheid.

3.1.3 Gesignaleerde invloedsfactoren

Welke factoren bepalen nu feitelijk het al dan niet succesvol kunnen benutten van ICT. Hiervoor werd al geschets dat het toepassen van ICT in keten/netwerkt toepassingen nauw samenhangt met de sturing die in de keten bestaat. In de onderwijssector gaat het om drie dominante invloedsfactoren te weten:

- kostenbeheersing
- flexibilisering
- en het managen van de kwaliteit van het onderwijs

³⁹ www.wikiwijs.nl

⁴⁰ www.edugis.nl

⁴¹ SEO 2010 / ICT in zorg en onderwijs

⁴² TNO 35236 Opschaling van maatschappelijk relevante ICT toepassingen: Lessen uit de Praktijk



Bekostiging in het onderwijs is gebaseerd op leerling/studentaantallen. Dat levert een besteedbaar budget op waarbinnen de opleidingsinstituten hun leerbedrijf moeten exploiteren. Het effect is dan ook dat opleidingsinstituten streven naar grote leerlingaantallen en schaalvergroting om de kosten van de bedrijfsvoering te kunnen verlagen. De 'leerfabrieken' die daardoor zijn ontstaan, ontmoeten steeds vaker maatschappelijk ongenoegen.

Flexibilisering neemt een hoge vlucht. Leerlingen willen en kunnen steeds vaker op maat samengesteld onderwijs volgen. Ze volgen dit op meerdere opeenvolgende instellingen. Daardoor worden er steeds grotere eisen gesteld aan de registraties van hun prestaties, de mogelijkheden deze sectoraal te kunnen uitwisselen en het roosterproces.

De derde factor wordt gevormd door kwaliteits-management. Kwaliteitsmanagement in het onderwijs, zo is de gedachte, moet vooral vanuit de inspectie en het publiek komen. Slechte scholen zullen minder leerlingen krijgen en dus vanzelf meer inzetten op kwaliteitsverbetering. Maar bij lage leerlingaantallen nemen de budgetten ook af en is er al snel sprake van een neerwaartse spiraal. Een spiraal die vaak alleen via fusie met een kapitaalkrachtige concullega oplosbaar lijkt. Schaalvergroting leidt dus in principe tot minder scholen en daarmee neemt de vrijheid van ouders bij schoolkeuze, die als kwaliteitscorrectie is ingezet, juist af. Geografische karakteristieken (zeker in het basis- en voortgezet onderwijs) en de wens de sociale groep die leerlingen vormen in stand te houden spelen, zowel bij leerlingen als ouders, een belangrijke rol bij de schoolkeuze. Tussentijds veranderen van instelling op basis van kwaliteitproblemen komt, voor zo ver bekend, zelden voor.

Gereguleerde marktwerking is de afgelopen jaren ingezet om kostenbeheersing, vernieuwing van het onderwijs, kwaliteitsmanagement te stimuleren. Flexibilisering is benut om beter op maat onderwijs aan te kunnen bieden en de marktwerking aan te jagen. ICT speelt daarbij zoals een aangegeven een belangrijke rol. Een door TNO gesignaleerde complicerende factor is dat de effecten van investeringen in andere stuursystemen en ICT in het onderwijs, pas op langere termijn zichtbaar worden. Scholen werden en worden vooral als maatschappen van professionals bestuurd, waarbij niet de afnemende klant, maar de aanbiedende professional de kwaliteit en daarmee impliciet de bedrijfsvoering stuurt. Verzakelijking als gevolg van de marktwerking heeft wel als uitwerking gehad dat de middelen slimmer benut worden, maar heeft niet noodzakelijkerwijs ook het effect dat de educatieve werkwijze van de professional (al dan niet met ICT ondersteund of door ICT gestuurd) onder collegiale kwaliteitsdruk verandert. Daarnaast bepalen de bewustwording en affiniteit van docenten en bestuurders met ICT en Internet in hoge mate ook de innovatieve inzet van ICT binnen het onderwijs. Dit zowel in het geven van onderwijs als het organiseren van het onderwijs.

De onderzoekers van TNO stellen dat ICT-inzet bij coördinatievraagstukken in het onderwijs, niet van de grond komt zonder overheidsregie en financiering. Coördinatievraagstukken die ontstaan door de verdergaande flexibilisering van het onderwijs zoals bij het roosteren, het serieel volgen van onderwijs op meerdere scholen en omvangrijke aantallen zij- en doorstromers) enz., De kosten en baten vallen bij het oplossen van deze vraagstukken middels ICT immers niet bij dezelfde actoren. Ook werkt de veranderde sturing lang niet altijd in het voordeel van degene die de moeite moet doen of moet investeren.



3.1.4 Relevante dilemma's

De dilemma's die we zien in relatie tot de ICT voor de Toekomst liggen voor de onderwijssector vooral op de volgende gebieden: 1) Social Web, 2) Open data en 3) het al dan niet proactief benutten van het publiek in het kwaliteitsmanagement van onderwijsinstellingen.

Ook op het vlak van het wel of niet stimuleren van het benutten van Social Web technologie in het onderwijs ligt een dilemma. Moet het gebruik van Web 2.0 technologie gereguleerd worden of juist niet? Wikiwijs is nu vooral nog een kennisdatabank en discussieplatform voor docenten. De Web 2.0 variant voor de leerling, gericht op het leren en van elkaar leren, vormt wellicht een leervorm voor de toekomst waarbij de traditionele meester-leerling relatie meer naar gildeniveau innoveert.

Het bewust vrijgeven van gegevens over prestaties van scholen in de lijn van de open data-aanpak om marktwerking te versterken, lokt tegelijk ook compenserend gedrag bij de scholen uit. Waar moet de overheid het publiek inschakelen om de beelden over scholen te optimaliseren?

3.1.5 Relatie bezuinigingsvoorstellen

In de bezuinigingsvoorstellen wordt gewezen op drie dominante zaken te weten:

1. de omvang en verwachte toename van de instroom in het hoger onderwijs,
2. de complexiteit van de ICT intensieve uitvoering van de studiefinanciering (DUO organisatie) en
3. hoge onderwijskosten per student.

Voor de overheid wordt vooral een rol gezien om een balans te brengen in toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs. Men stelt voor de basisbeurs om te zetten in een sociaal leenstelsel, het collegegeld te verhogen, de OV-studentenkaart te versoberen en een productiviteitskorting toe te passen op hogescholen en universiteiten. Deze worden hierdoor, zo is de gedachte, financieel gestimuleerd efficiënter te gaan werken. De gedachte is dat de intensiteit van het onderwijs zo tevens omhoog gaat. Daarnaast wordt aangegeven dat vooral bespaard kan worden door de productiviteit in het onderwijs omhoog te brengen. Ook leiden hogere eigen bijdragen tot besparingen. Door het onderwijs korter en intensiever te maken, respectievelijk de complexiteit van organisatie te verlagen, verwacht men eveneens te kunnen bezuinigen. Juist op dat laatste punt kan ICT in theorie goed ondersteunen.



3.2 De zorgsector centraal

“De robotzeehond PARO is een fantastische uitvinding. Er is geen andere conclusie mogelijk als je ziet hoe enthousiast een aantal dementerende ouderen het schattige diertje in hun hart hebben gesloten. En toch irriteert ie. Het is bijna angstwekkend om te zien hoe deze nepzeehond met een paar lieve geluidjes, het dichtknijpen van de oogjes en een lekker zacht vachtje, in een paar minuten meer bereikt dan een heel team van geschoolde activiteitenbegeleiders en bezigheidstherapeuten in jaren zou klaarspelen.”

Bron: www.eenvandaag.nl



3.2.1 Speerpunten in het zorgveld

We signaleren vijf speerpunten in de zorg:

1. kostenbeheersing heeft prioriteit
2. kwaliteit van dienstverlening staat onder druk
3. eigenaarschap van patiëntgegevens is omstreden
4. decentralisatie van zorg naar de thuisplek

De curatieve (op herstel gerichte) zorg is de sterkst groeiende collectieve uitgavenpost van Nederland. Kostenbeheersing, bij een kostengroeipercentage van 4,5% per jaar, is dan ook een dominant thema. De zorgsector bevindt zich in een tussenfase van omslag van een budget-gefinancierd stelsel naar een gereguleerd marktstelsel. Het evenwicht in de marktconstellatie zorgaanbieder, zorgverzekeraar, toezichthouder en zorgafnemer (patiënt) is nog niet in balans. De informatievoorsprong van zorgaanbieders maakt dat juist zij in staat zijn te profiteren van schaalvoordelen, waar de overheid deze wilde benutten voor kostenbeheersing. Individuele en kleine groepen afnemers blijken nog onvoldoende in staat die tegenmacht te organiseren om de prijs en kwaliteit van het zorgaanbod effectief te beïnvloeden. Tegelijk neemt het beroep op zorg (volume) toe, terwijl de beleving van het recht op zorg juist meer dienstverlening en daarmee meer omzet – lees kosten – uitlokt.

Kwaliteit van dienstverlening, van oudsher hoog in het vaandel van de sector, staat door de wil kosten te gaan beheersen onder druk. Ook het mondiger worden van de afnemer, in combinatie met het makkelijk voor iedereen kunnen vinden van medische kennis op het Internet, oefent druk op uit de kwaliteitsbeleving.



De landsdekkende en sectorbrede toepassing van het EPD roept heftige discussies op over wie nu eigenlijk eigenaar is van de gezondheidsgegevens van personen. Informatie-systemen zoals geïntroduceerd door Google Health⁴³ en circa 500.000 geregistreerde Nee-zeggings op de EPD bezwaaruitvraag van Minister Klink, lijken dit proces te versnellen.

Tenslotte is er een trend tot het decentraliseren van de zorg, weg uit de zorginstellingen naar de thuisplek. Dit hangt samen met de introductie van de vraaggestuurde zorg. Patiënten bepalen zelf welke zorg ze nodig achten in plaats van de gereguleerde zorgpakketten. Zelfdiagnose en zelfbehandeling lijken daarmee de toekomst te hebben, omdat iedereen zich realiseert dat het fysiek verlenen van (vraaggestuurde) zorg op de thuisplek gepaard gaat met veel mobiliteit, hoge kosten en tevens zeer tijdsintensief is. Domotica⁴⁴ en slimme sensoren met analyseapparatuur (al dan niet voorzien van telecommunicatiefaciliteiten) maken (tele-)monitoring en het verlenen van behoeftegestuurde zorg mogelijk. Patiënten met COPD en trombose kunnen zo op afstand bewaakt worden.

3.2.2 Mogelijkheden benutten ICT

*"2.0: Het nieuwe denken in de zorg. De zorgwereld verandert. Het toenemende zelfbewustzijn van de patiënt en de mogelijkheden van Internet leiden tot een nieuwe verhouding tussen patiënt en arts. Meer dan ooit staan participatie en het delen van informatie centraal. Niet alleen tussen patiënten onderling, maar ook tussen zorgverlener en patiënt. Het ziekenhuis stimuleert patiënten om een actieve rol te spelen en zoveel mogelijk onderdeel van het behandelteam te worden. De patiënt kiest op welk moment hij informatie tot zich neemt en deelt met zijn omgeving. De nieuwe digitale poli's⁴⁵ sluiten aan bij Zorg 2.0: het nieuwe denken in de zorg."
Bron: Zorginnovatieplatform⁴⁶*

Een relatief eenvoudige toepassing met een hoge klantwaarde en besparing is de introductie van een op Internettechnologie gebaseerde zelfservice om afspraken te maken bij zorgverleners. Zorgvragers maken zelf hun afspraken op basis van hun voorkeur terwijl ze op de computer de beschikbaarheid van de zorgverleners kunnen inzien. Deze webgebaseerde toepassingen kunnen ook door de planners van de zorgverleners zelf benut worden. Wachttijden in ziekenhuizen bij verschillende afdelingen worden hierdoor kleiner en klanten hebben keuze in het gebruik van het kanaal om hun afspraken te maken. De werklast voor de planners kan hierdoor eveneens afnemen, terwijl het alsnog gebruiken van onbenutte tijdmomenten gestimuleerd wordt. Dit soort toepassingen vragen wel om de bereidheid en klantgerichtheid bij zorgverleners om deze informatie te delen met het publiek. Klanten maken de afweging waar ze naar toegaan en of een wel snel beschikbare vervanger hen ook kan helpen. Een fenomeen dat in Nederland inmiddels op regionale schaal zijn intrede heeft gedaan.

⁴³ Google Health <http://www.google.com/intl/nl/health/about/>

⁴⁴ Domotica: ICT die ingezet wordt om zaken in en rondom het huis (domus) en de huishouding te automatiseren

⁴⁵ <http://www.umcn.nl/zorg/afdelingen/digitalepoli/Pages/default.aspx>

⁴⁶ <http://www.zorginnovatieplatform.nl/nieuws/282/UMC-st-Radboud-lanceert-negen-digitale-polis/>



YouTube

Zoeken

Bladeren

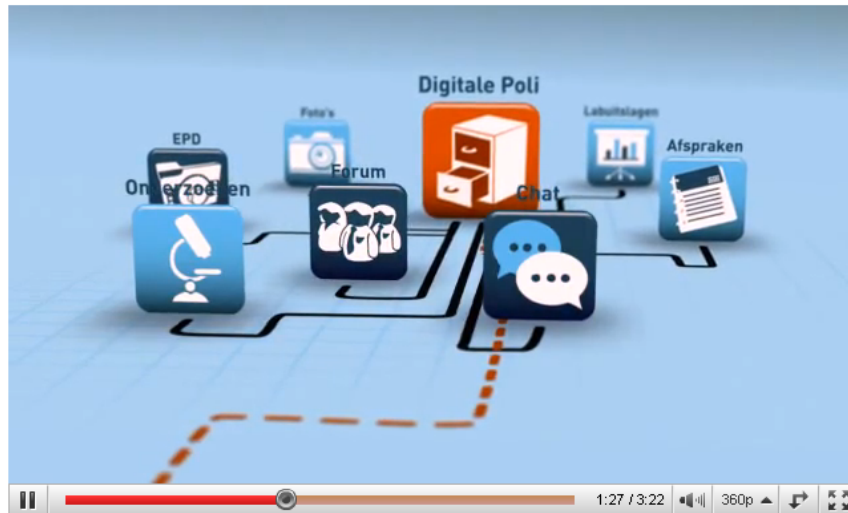
Uploaden

Digitale poli UMC St Radboud

umcstradboud

15 video's

Abonneren



Via het delen van informatie komen allerhande mechanismen op gang die het bewust gebruik van zorg versterken. "Mijn afspraken" kunnen bewaard worden en vormen tevens de basis voor het verrekenen van de geboden zorg. Essentieel is evenwel dat marktpartijen bereid zijn als ketenpartners deze informatie te delen, wat naar verwachting niet vanzelf zal gebeuren. SEO constateert dat het gebruik van ICT om dergelijke informatieprocessen te ondersteunen, een hoog maatschappelijk rendement biedt. Zo zijn de huidige Ziekenhuisinformatiesystemen sterk verouderd en niet geschikt om met het EPD dossiers om te gaan. Vernieuwing van dergelijke systemen, in combinatie met het EPD, kan zowel de administratieve logistiek binnen de zorginstellingen, als het beheer van klinische gegevens ondersteunen en tevens algemene gezondheidsinformatie bieden. Koppelingen met laboratoria en andere dienstverleners van de zorginstellingen bieden aanvullende mogelijkheden voor verbetering van de gegevensuitwisseling en daarmee de efficiency.

ICT toepassingen gericht op communicatie tussen instellingen in de eerstelijns zorg hebben ook een positief maatschappelijk rendement. Een rendement dat wel afhankelijk is van de mate waarin de eerstelijns zorg al was geautomatiseerd. Het blijkt van essentieel belang dat de gegevens met laboratoria en met apotheken (medicijnen-voorschriftsysteem) uitgewisseld kunnen worden.

Een andere toepassing is bijvoorbeeld teleconsultatie waarbij via fotomateriaal en/of videoconferencing, zorgverleners onderling kunnen afstemmen. Hiermee blijkt in de praktijk kosten bespaard te worden, omdat het percentage onnodig doorverwijzen kleiner wordt. Er bestaat inmiddels ook een vorm van teleconsultatie⁴⁷ tussen arts en patiënt.

Een groot deel van de kosten van de zorg hangt samen met chronisch zieken. Vergrijzing zal dat aantal chronisch zieken alleen maar laten groeien, terwijl er steeds minder verpleegkundigen beschikbaar zijn. Telemonitoring in de zorg bij diabetes, COPD en antistolling, die de door de patiënten zelf gemeten waarden op afstand monitoren, is een

⁴⁷ <http://www.teleconsultatie.nl/wat-is-teleconsultatie>



voorbeeld van tijd- en plaatsonafhankelijk verrichten van zorgtaken, waar tevens op mobiliteit dan wel reistijd bespaard wordt. Een typerend voorbeeld in de psychische zorg is de inzet van de knuffelrobot⁴⁸.

Internetbehandeling van verslaafden⁴⁹ en psychiatrische patiënten werkt op basis van het via Internet aanbieden van informatie, het bieden van lotgenotencommunicatie en behandeling. Deze behandeling vindt via huiswerkopdrachten op een beveiligde website plaats.

Een andere ICT toepassing vinden we in het veilen van zorg (huishoudelijke hulp). In de praktijk is nog niet aangetoond dat deze vorm van ICT gebruik leidt tot de aannemelijk geachte structurele kostenverlaging. Het is wel aannemelijk dat de wachtlijsten en de administratieve lasten afnemen.

Domotica⁵⁰ lijkt een potentieel succesvolle toepassing van ICT in de zorgsector. Naast de reeds in gebruik zijnde personen-, brand-, en inbraakalarmering op basis van 'activiteit'-meting, kunnen intensieve taken in de (ouderen)zorg zoals het openen en sluiten van deuren, het aan- en uitschakelen van apparatuur, gestuurd worden.

3.2.3 Gesignaleerde invloedsfactoren

Zoals eerder aangegeven zijn de invloedsfactoren die de zorgsector domineren:

- de sturing op geld,
- de omvang van het verplichte zorgpakket,
- de minimale kwaliteit
- en groeiende zorgomvang.

Stuurfactoren die in hun huidige aanwending gezien de kostenontwikkeling nog geen aantoonbare rem op de kostenstijging hebben laten zien. Kan via de inzet van ICT een trendbreuk geforceerd worden? We zien drie gebieden waar ICT in combinatie met sturing kansrijk is. Allereerst waar ICT het dure en schaarse werk uit handen neemt (telemonitoring, teconsultatie) ten tweede waar met ICT de werking van de markt gesimuleerd wordt en waar directe terugkoppeling sneller inzicht geeft in de ontwikkeling van de markt en de vigerende mechanismen? De derde daar waar met ICT de samenwerking (lees het delen van informatie) in de sector gestimuleerd wordt en waarmee de efficiency wordt vergroot. Hoe dan ook, zonder intrinsiek borging zal ICT niet snel vanzelf sectorbreed toegepast worden. Alleen in geografisch dichtbevolkte gebieden zal de marktwerking sneller ICT gebruik bewerkstelligen. Succesvol toepassen van ICT in de zorg vraagt dan ook om regie vanuit de overheid in de sturing en de informatisering van de sector.

3.2.4 Relevante dilemma's

Als dilemma's, die in deze sector vooral nu van toepassing zijn, 1) signaleren we open data, 2) Social Media en 3) de rol van de overheid in het aanbieden van cruciale marktinformatie. ICT in de zorg kan op vele manieren winst realiseren. Winst in kwaliteit van dienstverlening, winst in de mogelijkheden voor diagnosestelling en/of winst in het uitwisselen van gegevens over de zorgafnemer. Maar ook via monitoring en on-line

⁴⁸ <http://www.innovatiekringedementie.nl/Artikel/Interactieve-knuffelrobot-maakt-blij-en-gezond-.aspx>

⁴⁹ <http://www.alcoholdebaas.nl>

⁵⁰ <http://www.managementkennisbank.nl/NL/zorg-verandermanagement/ict-zorg-automatisering>



presentatie van de prestaties van de zorgaanbieders en zorgverzekeraars. Prestatiegegevens die sneller inzicht geven in de marktwerking en de prijs/prestatie verhouding van de geboden zorg. Het nemen van één van deze winsten impliceert evenwel tegelijk verlies voor één van de andere betrokkenen, wat de veranderbereidheid van de partijen in het stelsel onder druk zet. De vraag is welke rol de overheid in dit verandertraject kan en wil spelen en of zij de zorgafnemer (de burger dus) vanuit haar toezichtrol gaat informeren. Of moet de overheid juist het gebruik van klantenfora (Web 2.0) die hun kwaliteitsbeleving over de zorgaanbieders aanmoedigen?

3.2.5 Relatie bezuinigingsvoorstellen

De zorgsector (die met 4,5% kostenstijging per jaar te maken heeft) wordt door de ambtelijke werkgroepen 'bezuinigingen' toegedacht op het gebied van:

- Doelmatigheidswinst o.a. door veranderen van het sturingsmodel
- Vergroten van de eigen verantwoordelijkheid (lees eigen bijdragen) van zorgafnemers
- Pakketbeperking (rem op de omvang, inhoud en daarmee kosten van het normatieve (verplicht aan te bieden) zorgpakket)

Het ICT gehalte van het bereiken van deze doelmatigheidswinst is potentieel groot. Het veranderen van de sturing zal naar verwachting de bouw van nieuwe informatiesystemen uitlokken. Het implementeren van een volledig risicodragende tegenmacht bij zorgafnemers impliceert ook een in te vullen informatiebehoefte bij die zelfde zorgafnemer. Dit roept vooral de vraag op wie deze informatie, ten behoeve van het kunnen beoordelen van prijs/kwaliteit, zal gaan bieden. De zorgaanbieders, informatiedienstverleners of juist de zorgverzekeraars. Ligt hier een proactieve rol voor de overheid? Biedt Social Media en Web 2.0 technologie een zelforganisatiemechanisme voor het beschikbaar krijgen van deze cruciale informatie?

3.3 Mobiliteit

"Een gebruiksklare oplossing, die voor elke mogelijke route actuele, accurate reistijden weergeeft. Bestuurders weten zo op elk moment welke route de snelste is en zo kunnen ze hun reisweg aanpassen. Overheden beschikken over de bijgewerkte informatie die ze nodig hebben om hun dynamische informatieborden te voeden. De gegevens worden voortdurend bijgewerkt. Door het combineren van informatie van mobiele telefoons en gps-apparaten kunnen de echte snelheden op de wegen worden doorgegeven voor alle hoofd- en secundaire wegen. Dat levert een zeer nauwkeurig verkeersbeeld op het volledige wegennet. Geen extra infrastructuur of apparatuur en milieuvriendelijk. Het klinkt te mooi om waar te zijn, maar het is al te koop."

3.3.1 Speerpunten in het werkveld van de mobiliteit

Bereikbaarheid in Nederland voor personen en goederen wordt essentieel gevonden voor het bieden van goede condities voor de economie. Als doorvoerland met een grote logistieke en diensteneconomie veroorzaakt congestie niet alleen productieverlies maar levert ook een negatieve bijdrage aan de concurrentiepositie van Nederland en onze leefomgeving. Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) (prijsbeleid) in combinatie met het verstrekken van multimodale reisinformatie (Nationale Databank Openbaar Vervoer) en (dynamisch resp. geregisseerd) verkeersmanagement wordt dan ook gezien als dé oplossing voor veel problemen. Tegelijkertijd is nog veel onbekend over de effecten van



gelijktijdig effectueren van deze maatregelen. Wel is duidelijk dat de Nederlandse burger de files zat is, maar niet noodgedwongen in de als onvermijdbaar beoordeelde spits meer wil betalen. Het recente onderzoek van de ANWB⁵¹ met circa 300.000 respondenten wijst in deze richting.



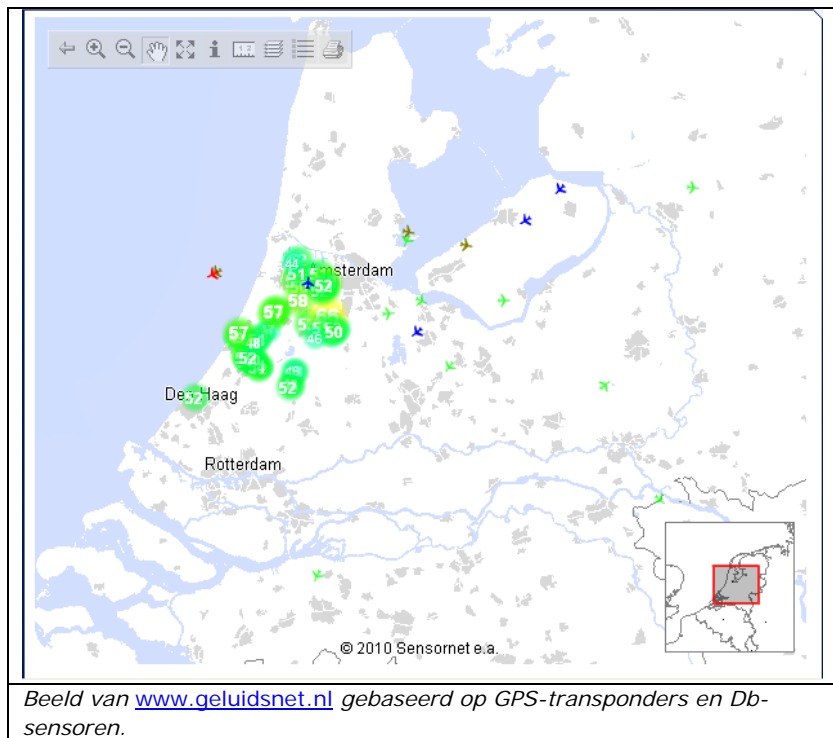
"Het spitstarief wordt als onrechtvaardig en niet-effectief ervaren. Automobilisten hebben vaak geen alternatief (vanwege werktijden of ontoereikend openbaar vervoer) en wijzen het spitstarief daarom krachtig af. Het registratiesysteem vindt men te ingewikkeld, te kwetsbaar en te duur. De overgangsfase leidt tot langdurige onzekerheid over de autokosten en een sterk stijgende motorrijtuigenbelasting. Tegen deze onduidelijkheid en oneerlijkheid bestaat grote weerstand."

Bron: www.anwb.nl

Ook geldt dat de langere termijn effecten van vergrijzing, telewerken, kopen via Internet, het ontstaan van een netwerkmaatschappij, schaarste aan en kosten van fossiele brandstoffen, die ongetwijfeld doorwerken op de mobiliteit, nog onduidelijk zijn. Wel is helder dat er oplossingen gevonden moeten worden voor stedelijke distributie, want vervuilende (bestel)auto's stuiten steeds vaker op milieuzones en de stedeling lijkt net als de EU de luchtvervuiling, stank, geluidsoverlast en CO2 belasting steeds minder te accepteren. Opmerkelijk is in dit verband het particulier initiatief vanuit 2003 tot een geluidsmeeetnet rondom Schiphol dat actuele overschrijdingen gerelateerd aan vliegbewegingen signaleert en op Internet⁵² publiceert.

⁵¹ <http://www.anwb.nl/auto/dossier-kilometerprijs./ledenpeiling.html>

⁵² www.geluidsnet.nl



Op het snijvlak van mobiliteit en veiligheid bestaat steeds meer behoefte om het vervoer van gevaarlijke stoffen actueel te kunnen volgen om enerzijds eigentijds toezicht te kunnen organiseren en anderzijds om bij calamiteiten de cruciale informatie met een druk op de knop te hebben.

3.3.2 Mogelijkheden benutten ICT

ICT daarentegen is de sleuteltechnologie voor het bedienen van de gebruikers van de vervoersinfrastructuur. Slimme programmatuur in de auto (in-Car-ICT) of op de telefoon/PDA kan, mits de gegevens vrij beschikbaar en snel transporteerbaar zijn, actuele en betrouwbare informatie verschaffen over de mogelijkheden om probleemloos te reizen. Het succes van de navigatiecomputer en de online diensten van commerciële dienstverleners, zoals Tom-Tom en de ondernemers achter www.buienradar.nl, die met slimme sensoren meten en bruikbare actuele informatie verstrekken, spreekt in dit verband boekdelen. ICT biedt bij uitstek ook mogelijkheden om vervoersstromen te monitoren en enigszins te reguleren. Tegelijk roept het de vraag op waar totale regie ofwel een zelfregulerend stelsel de oplossingen gaat bieden. Slimme ICT kan immers de individuele gebruiker zicht geven op de te verwachten vervoerseffecten, waardoor deze vanzelf andere vervoerskeuzen, mits voorhanden, maakt. Het gebruik van sensoren die directe terugkoppeling geven over het gedrag van de verkeersstromen, maakt het in theorie mogelijk direct verkeersstromen slim te sturen respectievelijk als weggebruiker adequaat te reageren op een veranderend verkeersbeeld. Het project Sensorcity⁵³ ontwikkelt hiervoor de benodigde kennis.

⁵³ www.sensorcity.nl



3.3.3 Gesignaleerde invloedsfactoren

Landsdekkende ICT-systemen kunnen beleidsmakers en toezichhouders veel relevante informatie bezorgen om gerichte maatregelen te treffen. Tegelijk zien we dat burgers en bedrijven zich in toenemende mate verzetten tegen deze grootschalige volgsystemen. De maakbaarheid van, door commercie en de technocratie bedachte regelsystemen, lijkt steeds meer te botsen met de sociaal-maatschappelijke acceptatie. Politici en bestuurders maken zich zorgen over deze spanning, die aan de legitimiteit van de overheid, in termen van vertrouwen en acceptatie van gezag, knaagt.

3.3.4 Relevante dilemma's

De meest in het oog springende dilemma's in deze sector zijn achtereenvolgens: 1) Open data of niet, 2) dienstverlener of toezichthouder, 3) regisseur of facilitator. We lichten dat toe.

Kennis en informatie over multi-modaal reizen⁵⁴ en vervoeren en het gebruik van vervoersinfrastructuren kan, door het als kansrijk betiteld benutten van PPS-constructies (om snelle en slimme innovatie te bereiken), onderhevig worden aan belemmeringen voor het vrije gebruik van gegevens (*open data of niet*). Dienstverleners verdienen aan het verzamelen en hebben van de gegevens en geven die niet zomaar vrij. De huidige concessieovereenkomsten in het openbaar vervoer voorzien over het algemeen niet in de vrijgave van (bedrijfsgevoelige) online informatie over de positie en tijdigheid van de voertuigen van de vervoerders. Zonder die actuele prestaties (vertragingen/uitval) is geen kwalitatief goede reisinformatie te verstrekken. Maar het is juist deze prestatie-informatie die toekomstige aanbestedingen en daarmee het concessiemodel kan beïnvloeden.

Vraagt de complexiteit en het grensoverschrijdend karakter van mobiliteitsbeïnvloeding om gebiedsgerichte en knelpuntgestuurde oplossingen of om uniforme grootschalige sturing en systemen? Of vormt het bieden van actuele en voorspellende informatie aan reizigers in combinatie met telewerken (en geografische en tijdspreiding van werk) een interessante combinatie? Waar ben je als overheid nog dienstverlenend naar burgers en bedrijven of word je vooral als een alles controlerend instituut gezien (*regisseur of facilitator*)?

Tenslotte roept bijvoorbeeld de inzet van de Boordcomputer Taxi, bedoeld als een instrument van digitaal toezicht, de vraag op waar je als overheid ook vooral het publiek als toezichthouder kan benutten. Als elke gebruiker van taxi's zijn of haar oordeel over de taxirit en de kostprijs of het serviceniveau eenvoudig kan verstrekken aan een Web 2.0 applicatie die de waardering en prijs taxigebonden toont, ontstaat een impliciet toezicht dat ook de overheid kan benutten, maar vooral meerwaarde naar de burgers biedt (*dienstverlener of toezichthouder*).

⁵⁴ Reizen met meerdere soorten vervoer: <https://spits-project.com/index.php/dutch-press/81-minder-asfalt-meer-ict>



3.3.5 Relatie bezuinigingsvoorstellen⁵⁵

De economische crisis laat de vraagstukken op het gebied van mobiliteit niet verdampen, zo leert een snelle blik op de filestatistieken. Beprijzen wordt ambtelijk nog steeds gezien als hét middel om congestie tijdens de spits te verminderen. Het concept van volledige kilometerheffing dat met veel ICT (satellietcommunicatie en kastjes in de auto) en met veel geld gerealiseerd kan worden, wordt tevens als risicovol betiteld. De ambtelijke werkgroepen hebben drie alternatieven ontwikkeld.

	<p><i>Variant 1, "prijsbeleid", impliceert locatiegebonden congestieheffing, tarief-differentiatie in de spits in het openbaar vervoer, kilometerheffing voor vrachtverkeer en doorrekenen van onderhoudskosten via de gebruikersvergoeding aan spoorgebruikers.</i></p> <p><i>Variant 2, "leefbaarheid", kent dezelfde prijsprikkels als variant 1, maar ontziet openbaar vervoergebruikers en concentreert capaciteitsvergroting op het bestaande netwerk.</i></p> <p><i>Variant 3, "geen prijsbeleid", impliceert geen investeringen in ABvM waardoor investeringsbudget vrijvalt.</i></p>
--	---

Bron: www.ttm.nl

⁵⁵ Bezuinigingsvoorstellen Mobiliteit
<http://www.minfin.nl/dsresource?type=pdf&objectid=minfinbeheer:73747&versionid=&subjectname=>



3.4 Veiligheid centraal

“Veiligheid was in de Nederlandse maatschappij niet altijd een hot issue. Voor de doorsnee burger was het ver van zijn bed. Het denken in termen van goed en kwaad was betrekkelijk eenvoudig. Veiligheid en onveiligheid leken zich af te spelen in de marge van de samenleving. Dat is allang niet meer zo. Veiligheid gaat nu over vertrouwen, onbezorgdheid, redelijkheid, eerlijkheid, integriteit, rust, dreiging en dergelijke. Het thema veiligheid is in de levens van alledag en van alle mensen geslopen. Brute aantasting van de veilige levenssfeer van mensen komt vaker voor dan men wil, ondanks dat de geregistreerde criminaliteit door effectief politieoptreden aantoonbaar is gedaald.”

3.4.1 Speerpunten in het werkveld veiligheid

In de wereld van veiligheid signaleren we de volgende speerpunten:

- Beheersen van de kosten
- Vergroten van de digitale veiligheid
- Samenwerken in vraagstukken voor lokale en internationale veiligheid
- Samenwerken en delen van informatie

De agenda van de portefeuillehouder Veiligheid staat vol met onderwerpen als ketensamenwerking, zichtbaarheid van toezicht (blauw op straat), risicocommunicatie, zelfredzaamheid van burgers, voorkomen van polarisatie, omgaan met spanning als gevolg van etnische diversiteit en vooral meer en beter doen voor minder geld. De kosten van veiligheid zijn immers sterk gestegen maar houden geen gelijke tred met de beleving van veiligheid. Er is veel geïnvesteerd in mensen, materieel, organisatie, samenwerking en ICT.

Digitale kwetsbaarheid, wat tot digitale verlamming van de samenleving leidt, is een gebied dat de overheid en financiële wereld vooral zorgen baart. Incidenten met identiteitsdiefstal en toenemend gebruik van digitale identificatie onderstrepen de noodzaak tot het vergroten van digibewustzijn (cyber-ID-awareness) bij burgers en bedrijven. In een tijdperk waar elektronisch betalen en factureren een vlucht neemt, neemt de eDiefstal (cybercrime) naar verwachting ook grotere vormen aan.

Veiligheid houdt niet meer op bij de grens van Nederland of Europa en tegelijk begint veiligheid met sociale cohesie en binding in de buurt, waar burgers samen de basis vormen voor de veilige leefomgeving. Veiligheidshuizen smeden de verbanden tussen jeugd- en buurtwerk, jeugdzorg, politie en woningcoöperaties om patronen te doorbereken, om onveiligheid zowel in sociaal als fysiek opzicht effectief te lijf te gaan. Veiligheidsregio's, regionale uitvoeringsdiensten en interdepartementale crisiscentra bieden de fora voor samenwerking en professionalisering in zowel de preventie, preparatie als bij calamiteiten.

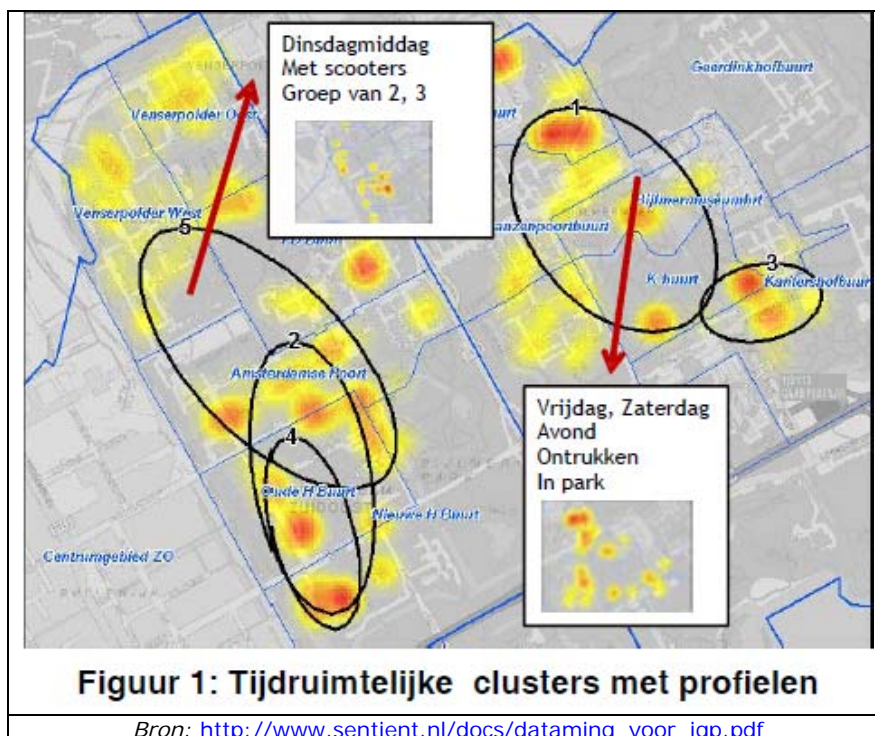
Netcentrisch werken biedt het conceptuele kader voor het delen van informatie om effectief te opereren. Tegelijk is zichtbaar dat bestuurlijke versnippering en de grote veranderingen in deze complexe wereld de slagkracht van handelen, net als schaarste aan financiële middelen, nog belemmeren. Dat vormt ook één van de drijfveren om standaardisatie en centralisatie als middel in te zetten om sneller en goedkoper te kunnen professionaliseren en te positioneren. Voormalig BZK-minister Ter Horst vroeg zich recent af waarom Nederland eigenlijk niet met één in plaats van 25 meldkamers voor hulpdiensten uit kan. Grote stedelijke agglomeraties in deze wereld laten zien dat die gedachte niet vreemd is. Tegelijk vraagt het bijna de macht en kracht zoals die van de



Singaporese leider Lee Kuan Yew om dat in de Nederlandse poldercultuur te realiseren. Waarbij opgemerkt dat ons beroemde polderen iets anders is dan netwerken in een netwerkmaatschappij. Bij polderen wordt het resultaat bepaald door de concensus van alle belanghebbenden. Bij netwerken wordt het resultaat bepaald door een netwerk van gelijkgezinde belanghebbenden die voldoende baat zien in en kracht hebben om het te realiseren.

3.4.2 Mogelijkheden benutten van ICT

Het bieden van veiligheid vraagt van de spelers in de Nederlandse samenleving dat ze zich als echte netwerkspelers gedragen. Informatie wordt direct gevalideerd en gedeeld, vanuit multi-perspectief geanalyseerd en wederom gedistribueerd. Een opgave die met zoveel ketenspelers niet eenvoudig maar doenbaar blijkt. Moeilijker wordt het vaak wanneer het om beslissen en actie nemen gaat, want wie beslist wat en wie heeft mandaat om de actie te ontplooiën? Bij de eerste opgave (informatie delen, analyseren en distribueren) kan ICT zondermeer ondersteunen. De mogelijkheden van moderne telecommunicatie, Social Media en Web 2.0 maken het ook mogelijk het publiek direct te betrekken bij het verzamelen van informatie. Een voorbeeld van hoe het publiek helpt opsporing en toezicht effectiever te maken is www.burgernet.nl. De informatiegestuurde politie, waarin agenten op straat beschikbare informatie over de buurt en daarin bekende risico's en aandachtspunten proactief op basis van hun geografische positie aangereikt krijgen, is een tweede voorbeeld. Systematische gebiedsgerichte analyse geeft de politie inzicht in patronen van delinquenten waarmee de pakkans verhoogd wordt zoals op onderstaand beeld zichtbaar is gemaakt.



Naast deze voorbeelden van ICT-gebruik in de uitvoering en maatschappij voor veiligheid, zijn voorbeelden voor het gebruik van ICT in de departementale beleidsvorming en het toezicht te bedenken. In de Wet op de veiligheidsregio's is een informatieparagraaf



opgenomen die de inspectie mogelijkheden biedt de inspanningen en prestaties van de veiligheidsregio's te meten, te analyseren en om te zetten naar aanbevelingen. Ook hier zou de burger via nieuwe Web 2.0 technologie ook een bijdrage kunnen leveren aan het beeld waarin de diensten van politie, veiligheidshuizen en hulpdiensten door de burger gewaardeerd worden.

Nu richt de aandacht voor inzet zich nog vooral op verbetering van de effectiviteit en efficiency van de uitvoering en daar benodigde communicatie-infrastructuren (C2000, Noodnet, SMS-alert) en registrerende en coördinerende informatiesystemen (CMIS (crisis management informatie systeem), NMS/GMS (meldkamersystemen), Octopus (ambulancebijstand, gewondenspreiding, slachtofferregistratie) en DBK (Digitale bereikbaarheidskaart)). De keten-ICT voor de veiligheidshuizen⁵⁶ bevat een opgave vergelijkbaar met die van de wereld van de hulpdiensten. Ook hier moet informatie uit veel bronnen samenhangend ontsloten worden zonder informatie steeds te kopiëren waarmee deze snel verouderd. Netcentrisch werkende ICT kan daar soelaas bieden.

3.4.3 Gesignaleerde invloedsfactoren

Wat opvalt, is dat het werkveld van veiligheid getypeerd wordt door veel betrokkenen en veel belanghebbenden, die alleen door effectief samen te werken in dit complexe werkveld resultaten kunnen boeken. Ketenregie is noodzakelijk om effectieve ICT-inzet mogelijk te maken en niet vast te lopen in fraaie technische oplossingen die nauwelijks gebruikt worden of geharmoniseerd werken in de weg staan. ICT in deze sector is tevens complex, veelal grootschalig en kapitaalintensief. De benodigde schaalgrootte wordt in de regel direct vertaald naar standaard oplossingen die tegelijk landsdekkende implementatie bij veel gedecentraliseerde operationele bevoegdheden moeilijk maken.

3.4.4 Relevante dilemma's

De dilemma's in het werkveld veiligheid zijn vooral:

- het zoeken van de balans tussen de handhavende en dienstverlenende (faciliterende) overheid,
- de mate waarin en de wijze waarop burgers en bedrijven betrokken worden bij het toezicht respectievelijk de focus op zelfregulering (lees zelfredzaamheid) wordt gelegd.

Ook speelt hier de vraag waar centrale ICT regie noodzakelijk is en waar uitbesteding (lees privatisering) verantwoord is en welke eisen dan aan het delen en kosten van informatie gesteld moeten worden. Een marktmodel in de veiligheidssector impliceert immers ook bedrijfsvertrouwelijke gegevens. Het delen daarvan in een wereld waar het delen van informatie de effectiviteit van optreden domineert (*open data*) kan lastige situaties uitlokken zoals in de ambulancezorg is gebleken.

3.4.5 Relatie bezuinigingsvoorstellen

In 2010 zal, zo stelt de werkgroep Veiligheid & Terrorisme, circa 10,3 miljard euro of te wel €600 per Nederlander worden uitgegeven aan dit beleidsveld. Schaalvergroting heeft voorkomen dat de kosten nog hoger zouden zijn. Potentiële besparingen zien de ambtenaren vooral door verdere schaalvergroting en concentratie. Eén nationale politie of tenminste opschaling naar 10 in plaats van 25 politie- veiligheidsregio's wordt aanbevolen.

⁵⁶ http://www.om.nl/actueel/toespraken/@152680/speech_5/



Samenvoegen van onderdelen van Justitie en Binnenlandse zaken levert naast samenwerking van de veiligheidsdiensten en meldkamers besparingen op. Ook stelt de ambtelijke werkgroep een serie lastenverschuivingen naar de burger voor via griffierechten, verhogen van boetes en transacties. Het privatiseren van de brandweer levert ook een substantiële bijdrage op, waarmee impliciet privatisering van de meldkamers vergelijkbaar met de reeds uitgevoerde privatisering van het ambulance vervoer dichterbij komt. Deze voorgestelde opschaling, samenwerking en privatiseringen hebben naar verwachting omvangrijke consequenties op ICT gebied in de bedrijfsvoering en primaire systemen. Ontvlechtingsvraagstukken, dan wel het aanbieden van allerhande informatie- en communicatie-infrastructuren aan private partijen komen hiermee op de agenda.

3.5 In vogelvlucht

Op basis van beschikbare bronnen ontstaat een beeld waarin de rijksoverheid aan het begin staat van het implementeren van de netwerkmaatschappij in haar eigen structuren en werkwijzen. Op traditionele wijze informatie verzamelen, een beleidsvormend proces doorlopen, politieke besluitvorming agenderen en daarna toezicht en uitvoering vormgeven, lijken door de versnelling en informatisering van onze maatschappij niet langer houdbaar. Openlijk wordt gesproken over aantasting van de legitimiteit van de overheid en de noodzaak het vertrouwen van de burger te herwinnen. De overheid van de toekomst lijkt vooral ook een overheid die via meerdere kanalen in nauw contact staat met haar burgers. Een overheid die zich de rol van ICT, als hulpmiddel om haar rol te kunnen vervullen, realiseert en investeert in de houding, kennis en vaardigheden van haar ambtenaren om eigentijds in contact te staan met de burger.

De noodzaak van het gebruik van ICT voor de eigen bedrijfsvoering, in de realisatie van beleid, toezicht en uitvoering is evident. In de bedrijfsvoering en uitvoering zijn grote stappen gezet en wordt, mede met ICT, schaalvoordelen behaald. In de realisatie van beleid en toezicht is de ICT penetratie lager maar niet minder kansrijk.

Het beleid van de rijksoverheid inzake ICT in de maatschappij laat verscheidenheid zien. Verscheidenheid die mede veroorzaakt wordt doordat het thema qua verantwoordelijkheid feitelijk verspreid is over alle departementen. Waar BZK vooral rijksbreed coördineert, dekt EZ de infrastructurele componenten en de ICT economie af. De overige departementen stimuleren het gebruik van ICT in de hen toevertrouwde beleidssectoren. Het belang van ICT, als motor van de samenleving en innovatie, de complexiteit, de vele betrokkenen en snelheid van verandering maakt dat een netcentrische aanpak als thema in onze ogen voor de hand ligt.

De dilemma's in de sectoren van de maatschappij blijken vaak niet zozeer in de ICT 'an sich' te liggen maar veel meer sturingsvragen te omvatten. De mogelijkheden voor informatisering en genetwerkt werken, maken evenwel dat slimme sturing op basis van ICT gebaseerde sensoren (informatiebronnen) kan functioneren. Sensoren die de rijksoverheid ook in gedecentraliseerde bestuursvormen tijdig inzicht en overzicht kunnen bieden op de ontwikkelingen, die om landsdekkend beleid en toezicht vragen.



4. Een visie op de toekomst van de elektronische overheid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden in 22 thema's en dilemma's de belangrijkste strategische issues van de toekomst van de (Rijks)overheid samengevat. Deze thema's en dilemma's waren tevens de rode draad voor de interviews en de enquêtes onder stakeholders en externe deskundigen van de ICT die door de (Rijks)overheid toegepast wordt.

Waar komen deze thema's, dilemma's vandaan? In de eerste plaats zijn zij ontwikkeld in het kader van de vier perspectieven van Overheid voor de Toekomst, Module ICT zoals behandeld in het vorige hoofdstuk (hoofdstuk 3). Binnen dit kader hebben onderzoekers van de *Universiteit Twente, Center for eGovernment Studies* de belangrijkste strategische issues geïnventariseerd zoals deze besproken worden in de internationale wetenschappelijke literatuur op het gebied van eGovernment en in de Nederlandse vakliteratuur op het gebied van de elektronische overheid op Rijksniveau.

De meeste van deze thema's zijn strategische keuzedilemma's die gelden voor een langere termijn. De keuzes op deze thema's kunnen inhoud geven aan een visie op de toekomst van de elektronische overheid, die door veel verantwoordelijke ambtenaren in het veld gezien wordt als een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling en implementatie van ICT bij de (Rijks)overheid. De meeste van deze thema's gelden overigens niet alleen op Rijksniveau maar ook op andere bestuursniveaus. De wijze waarop zij in dit hoofdstuk uitgewerkt worden geldt echter voornamelijk voor het Rijksniveau.

De strategische keuzes en dilemma's zijn voorgelegd aan 25 respondenten in 20 vraaggesprekken (5 duo-interviews) van gemiddeld 1,5 uur. De interviews zijn opgenomen, getranscribeerd en samengevat. Vanuit de transcripties is vervolgens gekeken hoe de uitspraken relateren aan de 22 thema's/dilemma's. Steeds zijn quotes vanuit de interviews toegewezen aan één en in een enkel geval aan meerdere thema's en dilemma's. Vervolgens zijn per thema de quotes tot een lopend verhaal verwerkt.

Aan diezelfde 25 respondenten plus 10 anderen die als projectleider e.d. betrokken zijn bij VRD-ICT projecten zijn deze thema's en dilemma's voorgelegd in de vorm van een schriftelijke vragenlijst. De resultaten van deze vragenlijst zijn kwantitatief verwerkt in de resultaten van het volgende hoofdstuk. Bij elk thema of dilemma is een boxplot weergegeven. Daarin worden de hoogste en laagste scores weergegeven door een lijn. De middelste 50% van de scores worden weergegeven door middel van de 'box'. Hoe meer de resultaten gespreid zijn, hoe breder de box. Onder de boxplot wordt het rekenkundig gemiddelde (op een vijf puntsschaal) en de standaarddeviatie gerapporteerd. Elke respondent kreeg de aanvullende vraag of deze nog andere belangrijke strategische thema's aan de orde wilde stellen.

Onder de 25 geïnterviewden zijn hogere bestuurders van de Rijksoverheid, die betrokken zijn bij beleid en bestuur op het gebied van ICT, meestal CIO's van departementen, externe deskundigen met een verleden binnen de Rijksoverheid en deskundigen uit de wetenschap en het bedrijfsleven die eveneens veel met de Rijksoverheid te maken hebben gehad.



De thema's zijn verdeeld over de volgende vijf secties:

1. Relatie overheid en burgers of bedrijven
2. Visie op dienstverlening
3. Visie op de organisatie van de overheid
4. Visies op ICT/Technologie en beleid
5. Kennis, vaardigheden en cultuur.



5. Thema's en dilemma's

In de volgende paragrafen worden de 22 thema's en dilemma's allereerst gepresenteerd vanuit een theoretisch kader dan wel uit bestaand onderzoek. Vervolgens volgt een boxplot met de kwantitatieve resultaten uit dit onderzoek en wordt een samenvatting van de resultaten uit de interviews gepresenteerd.

5.1 *Relatie overheid – burgers/bedrijven*

5.1.1 Thema 1+11: Informatieverstrekking, transactie of communicatie?

Is de communicatie tussen burger en overheid gericht op eenzijdige informatie-uitwisseling of ontstaat er tweerichtingscommunicatie?

Moet de overheid de klant op afstand houden (selfservice/digitaal) of juist proberen de klant zo dichtbij mogelijk te brengen met behulp van allerlei vormen van communicatie?

Traditioneel is de overheid gericht op informatieverstrekking in één richting naar de burger toe. Omgekeerd verwacht zij ook informatie van de burger terug bij het registreren van tal van gegevens. In de communicatiewetenschap staan deze richtingen bekend als de informatieverkeerspatronen *allocutie* en *registratie* (Bordewijk en Van Kaam, 1982). Met de komst van de interactieve media worden hier twee patronen aan toegevoegd: *consultatie* en *conversatie*. Daarnaast wordt een vijfde patroon toegevoegd: directe online *transactie*. Bovendien worden al deze patronen meer en meer geïntegreerd in een enkele dienst (Van Dijk, 2006). Bij de elektronische dienstverlening en bij alle andere vormen van interactie tussen overheid en burgers of bedrijven worden deze nieuwe mogelijkheden in toenemende mate benut. Daardoor kan het hele karakter van de relatie tussen overheid en burgers of bedrijven veranderen. Het kan steeds meer tweerichtingsverkeer worden. Dit biedt niet alleen meer mogelijkheden; het roept ook tal van vragen op (zie kader).

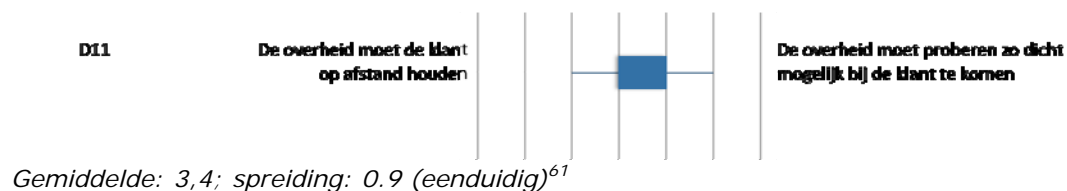
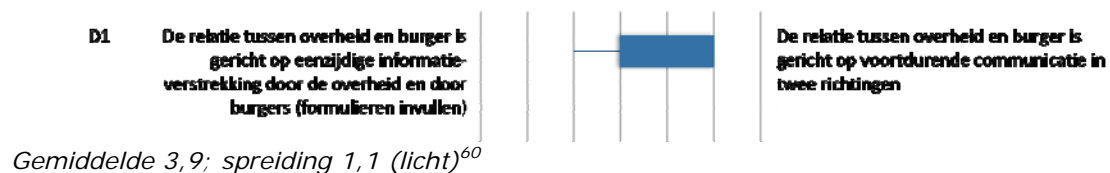
- *Allocutie*: de hoeveelheid informatie die op ons afkomt is de afgelopen decennia enorm gegroeid. In hoeverre zijn bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes nog effectief? Hoe kunnen boodschappen van algemeen publiek belang in een crossmediale omgeving worden vormgegeven?
- *Consultatie*: door het Internet zijn er ongekende mogelijkheden tot consultatie ontstaan. Echter, het toegankelijk maken van overheidsinformatie, is ook in het ICT tijdperk geen triviaal vraagstuk. Gebruiksvriendelijkheid enerzijds en digitale vaardigheid van burgers anderzijds spelen hierbij een belangrijke rol.
- *Registratie*: door de mogelijkheid om databestanden te koppelen verandert de rol van registratie. Op veel gebieden is het in principe niet meer nodig burgers of bedrijven te vragen informatie aan te leveren. Formulieren kunnen van tevoren door de overheid zelf ingevuld worden. Daar staat echter tegenover dat de overheid ook een taak heeft ten aanzien van de waarborging van de privacy.
- *Conversatie*: door ICT zijn de mogelijkheden tot conversatie sterk gegroeid. Door Twitter is bijvoorbeeld een nieuwe dynamiek ontstaan tussen politiek en burger. Ook in fora zijn er veel nieuwe mogelijkheden tot interactie ontstaan. Moet de overheid de klant op afstand houden (selfservice/digitaal) of juist proberen zo dichtbij mogelijk te brengen met behulp van allerlei vormen van communicatie?
- *Transactie*: de diensten die de overheid biedt hebben vaak op enig moment het karakter van een transactie. Door middel van DigiD kunnen burgers zich identificeren en online betalingsmiddelen kunnen de transactie voltooien.



De mogelijkheden van tweerichtingsverkeer zorgen ervoor dat de elektronische overheid ook van karakter verandert, of liever gezegd kan veranderen. Tot nu toe is eGovernment⁵⁷ vooral gemodelleerd naar eCommerce⁵⁸. Dat wil zeggen: een relatief zakelijk gebeuren van transacties en zakelijke afhandeling. Daarbij leek het er soms op dat men de klant via de digitale en de éénloketbenadering⁵⁹ zo snel mogelijk wilde wegwerken. Nu ontstaan er mogelijkheden voor communicatie en participatie in de dienstverlening, om de band dus te verstevigen en langduriger contact aan te gaan. De grote vraag is of de overheid deze mogelijkheden wil benutten en hiertoe ook in staat is.

Aan de ene kant kan men zien dat de overheid het hier heel moeilijk mee heeft. Zij ondervindt nu al de grootste moeite om alle deelgroepen op maat van informatie te voorzien. **De** burger bestaat immers niet. Meepraten via participatie een mooi uitgangspunt maar met wie praat je precies? Echt tweezijdige communicatiemiddelen als e-mail van burgers en bedrijven worden door de overheid niet graag benut. Uit tal van onderzoeken blijkt bijvoorbeeld dat de overheid berichten van burgers en bedrijven niet beantwoordt. Bij nieuwe media zoals Twitter kunnen mensen als minister Verhagen of Femke Halsema bijvoorbeeld wel een grote schare Twitter-volgers hebben, maar in de praktijk is er geen sprake van een dialoog met burgers.

Anderzijds zijn de mogelijkheden van ICT voor participatie in beleid en uitvoering van dienstverlening door burgers en bedrijven wellicht te mooi om te laten liggen. Sommigen zijn van mening dat er grote groepen burgers zijn die graag hun stem laten horen en die allemaal tezamen veel deskundigheid te bieden hebben. Daar zou de overheid van moeten profiteren. Denk daarbij aan allerlei (online) participatie of burgerinitiatieven zoals online fora, videoblogs, serious games en de mogelijkheden van Twitter. Ook dienstverlening kan verbeterd worden door meer feedback van burgers.



⁵⁷ eGovernment: eOverheid: elektronische voorzieningen van de overheid waarmee zij dienstverlening aanbiedt respectievelijk participatie (interactieve beleids- en besluitvorming), uitvoering en inspectie mogelijk maakt.

⁵⁸ eCommerce: elektronische handel. Het via het Internet verkopen van producten en diensten.

⁵⁹ Eénloketbenadering: het op één plek kunnen verrichten van alle handelingen gericht op transactie, informatieverstrekking en –vergaring.

⁶⁰ Deze boxplot toont een lichte hang naar de tweezijdige communicatie. De meningen zijn daarbij licht gespreid.



Voor wat betreft de verschaffing van informatie (allocutie) aan de burger zegt Franke: "Waar het om gaat is dat je de burger actief attent maakt op een aantal diensten waar de burger gebruik van had kunnen maken." Brenninkmeijer gaat een stapje verder en zegt dat het doel is "zo dicht mogelijk bij de burger te komen".

Aanvullend zegt Thunnissen dat "fysiek contact met de klant/burger altijd blijft bestaan en van belang is voor de kwaliteit van dienstverlening. De overheid moet zo dicht mogelijk bij de klant/burger komen. Dit verkleint de kloof tussen burger en overheid. Daarnaast is het nog steeds van belang om nieuwe ICT toepassingen en mogelijkheden (zoals online transacties) te ontwikkelen en te gebruiken. Het is dus beide van toepassing. Voor een goede klantinteractie is misschien wel juist een multichannel strategie noodzakelijk."

Het meeste wordt uiteindelijk gezegd over het verkeerspatroon conversatie. Volgens een geïnterviewde is de taak van de overheid veranderd: "In het verleden was de taak van een ministerie vrij technocratisch. Zorgen voor het praktisch inrichten van dat land of dat nou recht of meer gebogen moest zijn. Je ziet steeds meer dat het in gesprek zijn met de samenleving van belang is. In mijn ogen worden dat soort taken juist anno 2010, 2020 steeds belangrijker. Geen makkelijke taken. Want het makkelijkste is natuurlijk efficiënt subsidie geven of een stukje handhaving. Ik zie dus dat soort veel meer horizontale taken steeds belangrijker worden. Het gaat om het aangaan van de dialoog."

Volgens Hillenaar wordt deze behoefte aan communicatie aangetoond door het succes van Social Media: "Er is heel veel interactie gewenst tussen burgerpartijen en mensen die in het rijk met een bepaald dossier bezig zijn". Voorbeelden die worden genoemd zijn: "Interactieve beleidsvorming, benutten van expertise van burgers en het inwinnen van informatie over effecten van beleid" (Thunnissen).

Daarbij wordt wel gezegd dat interactie tussen overheid en burger nog in de kinderschoenen staat: "Daar staan we naar mijn overtuigingen alleen nog maar aan het begin" (Van der Zande). Uit de interviews blijkt dan ook dat men zoekende is naar de wijze waarop burgers betrokken kunnen worden bij de vorming van beleid. Verschillende geïnterviewden geven aan dat dé burger, noch dé overheid bestaat: 'De belangrijkste vraag is in hoeverre die burger en die bedrijven bij de overheid betrokken kunnen worden. Als je ze dan betreft, in welke hoedanigheid moet je dat doen? De ene keer ben je als overheid dienstverlener en de andere keer behandel je de burger als een partner. Het is maar net in welke rol je je bevindt, hoe je met die partij omgaat en in hoeverre je die erbij gaat betrekken bij dat beleid" (Dijksman).

Hoewel de meeste geïnterviewden dus aangeven zoekende te zijn, is er een respondent die de interactie tussen overheid en burger wil doorvoeren. Bogerman: "Er was iemand die een speech hield en die zei: "Die burgers, wat weten die daar nou van?" Er zijn gelukkig ook heel veel mensen die zeggen: laat burgers meepraten vanaf het begin. In plaats van te denken 'waar gaan die mensen zich mee bemoeien' zou je dat moeten keren en kijken waar je die inbreng juist zou kunnen gebruiken."

⁶¹ Bij dilemma 11, waarin het ook gaat om de relatie tussen burger en overheid is eenzelfde tendens richting nabijheid te zien. De spreiding hier is klein wat erop duidt dat de geïnterviewden het met elkaar eens zijn.



5.1.2 Thema 2. Dienstverlening versus handhaving

Moet de overheid zich dienstverlenend of handhavend opstellen?

De relatie tussen klanten (burgers en bedrijven) en overheden is complex. Klanten en overheden hebben verschillende rollen en relaties (zie Bekkers, 1998; Ringeling, 2001; van Duivenboden, 2002). Zo kunnen burgers echt een 'klant' zijn die een dienst afneemt, maar ook een kiezer of een onderdaan die zich aan de wet moet houden. We zien dat ICT aan de ene kant sterk handhavend gebruikt wordt, bijvoorbeeld om fraude op te sporen (Frissen, 1998), maar aan de andere kant ligt het accent bij de toepassing van ICT heel sterk op dienstverlening.

In de communicatie naar de burger toe is het accent van de relatie steeds meer op de dienstverlenende klantrelatie komen te liggen. De slogan van de Belastingdienst 'Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker' is daarvan een goed voorbeeld. In handvesten waarin de overheid beschrijft hoe de relatie met de burger eruit moet zien (zoals de Burger Service Code) ligt het accent sterk op de rechten van de burger en de kwaliteit van dienstverlening. De relatie met de overheid lijkt daarmee een sterk 'soft sister' karakter te krijgen.

Tegelijkertijd lenen ICT toepassingen zich erg goed voor handhaving. De nieuwe technologieën stellen overheden steeds beter in staat data over burgers en bedrijven te verzamelen, combineren en te gebruiken in het toezicht. Dit leidt niet alleen mogelijk tot een inbreuk op de privacy (zoals bijvoorbeeld in het geval van de OV chipkaart veelvuldig wordt gesuggereerd (zie bijvoorbeeld Bits of Freedom, 2006; Mommers, 2008)), ook kan het het vertrouwen van de burger in de overheid schaden. Dit vertrouwen is iets dat sowieso onder druk staat. Het vertrouwen van de burger in de overheid is de laatste jaren gedaald (Chanley, Rudolph & Rahn, 2000). Waar burgers de overheid vroeger op morele gronden vertrouwden, beoordelen burgers de overheid nu direct op basis van de prestatie van de overheid (Uslaner, 2002). Dit betekent dat burgers niet langer alle informatie van de overheid voor waar aannemen; de overheid kan wel beweren dat de OV chipkaart en het Elektronisch Patiëntendossier veilig zijn, maar als de media hier anders over berichten is het lang niet zeker dat de burger de uitlatingen van de overheid volgt. Zo bleek uit de ledenpeiling van de ANWB over het rekeningrijden dat de burger zich zorgen maakt over de veiligheid van het systeem⁶². Een gerelateerde trend is dat de samenleving steeds meer gebaseerd is op onzekerheden en risico's (Beck, 2009; Jaeger, Renn, Rosa, & Webler, 2001). Doordat het maatschappelijk vertrouwen gedaald is en overheden burgers steeds meer op risico's wijzen (O'Malley, 2004), zijn burgers meer dan ooit op zoek naar bevestiging en zekerheid. Dit lijkt te wijzen op een toename van de behoefte aan een sterker handhavende overheid die de burger beschermt en zekerheid biedt. Hier ontstaat een eerste paradox; door toenemende informatievrijheid ontstaat juist een behoefte aan meer bescherming van de informatiepositie.

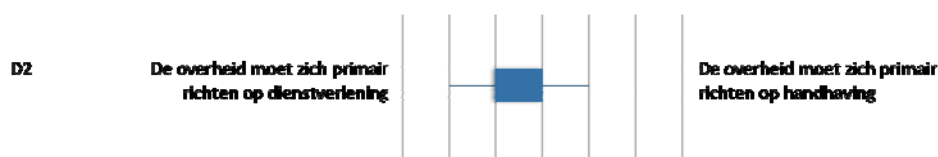
Ook is het maar de vraag of dienstverlening en handhaving wel zo strikt te scheiden zijn. Volgens Frissen (1998, p. 35) is hier sprake van een tweede paradox; om dienstverlenend (Soft Sister) te zijn, heeft een overheid alle informatie nodig die in de handhaving (Big Brother) verzameld is. Big Brother en Soft Sister zijn daarmee een Siamese tweeling.

⁶² <http://www.anwb.nl/binaries/pdf/auto/dossier-kilometerprijs/complete-onderzoeksrapport-ledenpeiling.pdf>



De toenemende uitwisseling van informatie door overheidsorganisaties, de verstrengeling van dienstverlenende en handhavende taken bij één organisatie (bijvoorbeeld de toeslagen bij de Belastingdienst) en de steeds verder gaande samenwerking tussen dienstverlenende en handhavende organisaties maken het ook steeds moeilijker om dienstverlening en handhaving van elkaar te scheiden. Als dienstverlening en handhaving hier te zeer door elkaar gaan lopen, ontstaat het risico dat de burger niet meer weet in welke rol hij door de overheid benaderd wordt. Dit kan het vertrouwen in de overheid verder ondermijnen.

De enige manier om dit te voorkomen is door open richting de burger te zijn. Het lijkt ook belangrijk te zijn dat burgers invloed hebben op de manier waarop ICT wordt ingezet. Hierbij is het van belang dat burgers en volksvertegenwoordigers deze systemen kunnen bekijken en bekritisieren voordat er een 'point of no return' is bereikt (Pollit, 2007).



Gemiddelde: 2,4; spreiding: 0,9 (eenduidig)

In de interviews ontstaat het beeld dat de primaire focus van ICT op dit moment wat meer ligt op dienstverlening. Dit komt overeen met het gegeven dat het discours over ICT vaak sterk gericht is op de voorkant, de kant waar burgers en bedrijven contact hebben met de overheid. Door deze focus ligt het accent enigszins op dienstverlening: "Je hebt dienstverlening. Dat scoort nu ook. Dat staat centraal" (Hillenaar).

Tegelijkertijd, als het gaat om de toekomst, geven de respondenten aan dat de mogelijkheden van ICT om zowel de dienstverlening als de handhaving te versterken sterker benut moeten worden. Dijkman gaat hier in op de verschillende rollen en relaties die burgers en de overheid hebben: "De ene keer ben je als overheid dienstverlener en de andere keer behandel je de burger als een onderdaan of partner. Het is maar net in welke rol je je bevindt hoe je met die partij omgaat en in hoeverre je die gaat betrekken bij dat beleid". Meer respondenten geven echter aan dat ICT juist gebruikt kan worden om het onderscheid tussen de rollen te doen vervagen. Hierbij gaan ze in op de mogelijkheden om tegelijkertijd dienstverlening en handhaving uit te voeren. Ook het concept 'horizontaal toezicht' wordt genoemd om dienstverlening en handhaving als het ware te integreren.

5.1.3 Thema 3. Zelfregulering of centrale controle

Zal ICT de zelfregulering van mensen faciliteren of juist leiden tot meer centrale controle?

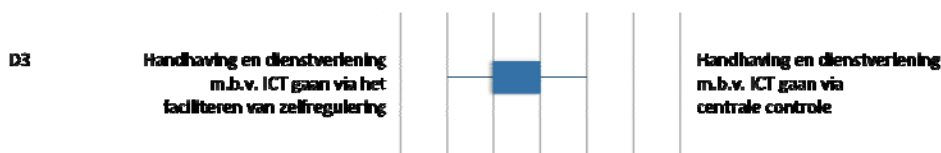
Door ICT, globalisering en de veranderende rol van kennis in de samenleving is de rol van de overheid aan het veranderen. De eens zo centrale rol van de overheid is veranderd in de rol van actor tussen andere actoren in een meer gedecentraliseerd netwerk waarin afhankelijkheid van tijd en plaats minder belangrijk zijn geworden en de afhankelijkheid van elkaar groter. De rol van de overheid verandert daardoor van hiërarchisch in een rol waarbij de overheid draagvlak moet creëren voor het algemeen publiek belang. De overheid moet zich daarbij voor een deel ook opstellen als een bedrijf op een markt die prestatie- en klantgericht werkt. Castells (1998) en Frissen (2002) concluderen dat de



macht van de overheid dreigt weg te vloeien. Niettemin blijft de overheid meer expliciete eisen stellen aan burgers, instituten en bedrijven (Van der Maat, 2004). De overheid blijft immers een publieke taak met bijbehorende verantwoordelijkheden behouden.

Het dilemma waar de overheid voor staat heeft betrekking op de vraag of burgers en bedrijven in staat zijn hun eigen gedrag te reguleren of dat de overheid een controlerende rol moet spelen. Netwerktechnologie stelt dienstverleners en handhavers in staat om het gedrag van burgers en bedrijven te sturen door volledige centrale registratie en controle via een koppeling van databases ('klassieke oplossing'). Denk bijvoorbeeld aan voorgevulde formulieren van de belasting, of de eigen verantwoordelijkheid en controle over de invulling van het EPD.

Een andere benadering is ook mogelijk. Netwerktechnologie stelt burgers en bedrijven in staat hun eigen gedrag te reguleren aan de hand van voortdurende feedback op gedrag vanuit de technologie (zoals weggebruikers in toenemende mate gestuurd worden op de snelweg) ('innovatieve oplossing'). Denk ook aan pagina's als 'Mijn IB' waar studenten hun persoonlijke gegevens en status kunnen bijhouden. Door voortdurende feedback op gedrag vanuit de technologie kan de relatie tussen overheid en burgers dan wel bedrijven een meer dynamisch karakter krijgen. In de praktijk blijkt het echter moeilijk om zelfregulering daadwerkelijk tot stand te brengen (Petersen en Van Vree, 2005). Petersen en Van Vree (2005) noemen een aantal randvoorwaarden waaraan moet zijn voldaan wil zelfregulering van de grond komen. De mate waarin partijen in staat zijn met elkaar samen te werken en de wil om sturing te geven aan beleidsvraagstukken is een voorbeeld van zo'n randvoorwaarde. De wijze waarop de partijen zijn georganiseerd speelt daarbij ook een belangrijke rol.



Gemiddelde: 2,1; spreiding: 0,8 (eenduidig)

Bij dit dilemma is te zien dat de voorkeur uitgaat naar handhaving en dienstverlening door middel van zelfregulering. De meningen hierover zijn relatief eenduidig.

Dijksman houdt een pleidooi dat de overheid kaders moet scheppen en vervolgens aan burgers en bedrijven over moet laten wat daar verder mee gebeurt: "Die kaders moet je vanuit de politieke afweging meegeven" en vervolgens: "Ik denk dat je er vanaf moet dat die tien mensen die op een ministerie zitten het beter weten dan de duizend mensen die aan de buitenkant er over mee zouden kunnen denken."

Daarbij zijn de geïnterviewden zich ook bewust van het feit dat burgers en bedrijven maar tot op zekere hoogte betrokken kunnen worden in het proces van zelfregulering: "Willen ze dat niet, dan is het ook goed. Ze zijn bij het proces betrokken, ze konden erbij betrokken worden. Maar dan lossen we het zelf op." Een ander geeft aan dat het gaat om het vinden van een goede balans: "Dienstverlening én keuzevrijheid door te zorgen voor goede arrangementen die zonder gedoe en lastige keuzes functioneren én keuzemogelijkheden voor burgers die dat op prijs stellen.'



Naast deze mogelijke sociale belemmeringen tot zelfregulering worden ook technische problemen genoemd die decentralisatie in de weg staan: "Het introduceren en verplichten van de digitale meter, het op afstand uitlezen van meters, is geprobeerd maar het is niet gelukt" (Van Pernis). De oplossing die Van Pernis daarbij biedt luidt als volgt: 'Ik zou wel eens willen zeggen als overheid: 'Nu is het afgelopen, we gaan het gewoon eisen'."

Tot slot noemt Brenninkmeijer de ondoorzichtigheid van ICT als problematisch: "De informatiesystemen zijn voor de burger niet doorzichtig. Weet de burger wel welke overheid welke informatie van hem heeft? De bescherming van de persoonsgegevens gaat uit van het recht op inzage en correctie, maar de burger weet niet eens waar zijn gegevens zijn vastgelegd."

5.1.4 Thema 4. Klantvriendelijkheid of efficiëntie?

Moet de inrichting van de overheid(sdienstverlening) gericht zijn op klanttevredenheid of moet de eigen efficiëntie centraal staan?

In de uitvoering van de dienstverlening is er een relatie tussen het niveau van dienstverlening en de eigen efficiëntie. Hoe hoger het niveau van dienstverlening, hoe hoger de klanttevredenheid, maar tegelijkertijd geldt dat ook de kosten zullen stijgen (Marinova, Ye & Singh, 2008). Dit kan door verschillende zaken verklaard worden; klanten ervaren vaak een hoge klanttevredenheid via de dure, persoonlijke, dienstverleningskanalen (Pieterse, 2009) en daarnaast betekent het centraal stellen van de klant dat de overheid tijd neemt voor de klant, de communicatie toesnijdt op de burger en de burger vrijheid van contactkanaal geeft.⁶³ Dit wordt nog gecompliceerd door het gegeven dat de burger van de overheid een hoger serviceniveau verlangt dan van het bedrijfsleven (Erin Research, 2003).

Op basis hiervan definiëren Grönroos en Ojasalo (2004, p. 415) het dilemma dat de focus op de interne efficiëntie door de invoering van meer kosten effectieve en productievere processen ertoe kan leiden dat de service kwaliteit naar beneden gaat. Het uiteindelijke gevolg daarvan kan zijn dat de het gebruik van de dienst lager wordt en de inkomsten van het bedrijf lager worden. In de praktijk leidde de nadruk bij Starbucks koffie op kostenefficiëntie (bijvoorbeeld door de invoering van automatische koffiemachines) tot een daling in de 'customer experience' van klanten (Adamy, 2007).

Dit leidt tot de gedachte dat overheidsorganisaties de burger of zelfs 'de klant' centraal moeten stellen. Op papier is deze gedachte ook de werkelijkheid. Huidige beleidsprogramma's, zoals het NUP en Antwoord(c) leggen beiden een sterke nadruk op de klantoriëntatie en klanttevredenheid. De praktijk leert echter dat de klantoriëntatie lang niet altijd centraal staat. Zo vond onderzoek van TNS/NIPO⁶⁴ dat burgers behoefte hebben aan ruime openingstijden van het gemeentehuis, terwijl de tijden in de praktijk vaak beperkt zijn. Ook werden ondernemers in 2005 geconfronteerd met de verplichte elektronische aangifte zonder dat daar een behoefte aan was (Pieterse, 2004). Ten slotte laat onderzoek naar kanaalsturing zien dat veel overheidsorganisaties de burger richting de elektronische kanalen proberen te sturen (Teerling & Pieterse, 2010).

Het lijkt in de praktijk dat niet de klanttevredenheid centraal staat bij veel organisaties, maar eigen doelstellingen. In veel gevallen betekent dat voor overheidsorganisaties dat er

⁶³ Zoals bijvoorbeeld omschreven in de Burger Service Code

⁶⁴ http://www.crspeqi.nipo.com/pages/nieuws-pers-vnipo.asp?file=persvannipo\rtl_24uurs_economie06.htm



zo efficiënt mogelijk gewerkt moet worden. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in de hierboven genoemde strategieën van kanaalsturing waar organisaties met het oog op kostenefficiëntie de burger of het bedrijf richting het elektronische kanaal proberen te sturen.

Het dilemma dat hier ontstaat is dat de overheid naar buiten toe (bijvoorbeeld door middel van de Burger Service Code) propageert de klant centraal te stellen en de klant bijvoorbeeld vrijheid in het contactkanaal belooft, maar in werkelijkheid deze pretenties niet waar kan maken en voornamelijk stuurt op efficiency.

Als neveneffect kan hierbij optreden dat de stijging van de efficiency bij de overheid leidt tot een daling van de efficiency bij de klant. Onderzoek naar het elektronisch berichtenverkeer tussen overheden en bedrijven laat zien dat een daling van de lasten bij de overheid leidt tot een stijging van de lasten bij bedrijven (Arendsen, 2008). Op de lange termijn kan deze focus op de elektronische processen en de eigen efficiency ertoe leiden dat de klanttevredenheid afneemt en daarmee beide doelstellingen niet bereikt worden.



Gemiddelde: 2,6; spreiding: 1,1 (licht gespreid)

De meeste respondenten van de interviews neigen naar de focus op klantvriendelijkheid ten koste van de eigen efficiëntie. Hoewel de klant daarmee een centrale positie krijgt, blijkt uit de interviews dat het wel een sterk genuanceerd verhaal is. Deze nuance draait om de spanning tussen klantvriendelijkheid en kosten: "De overheid bestaat niet alleen om burgers van dienst te zijn, maar om het publieke domein goed te laten functioneren. Dat kan botsen met individuele belangen van de zich als klant gedragende burger. In die gevallen is het algemeen belang dominant. Wel is altijd kritisch te beoordelen of belangen van burgers onnodig tekort worden gedaan." Verder: "Het kan ook gaan om twee zijden van dezelfde medaille: efficiënt werken is ook klantvriendelijk én burgers hebben er ook belang bij dat er niet meer wordt uitgegeven dan nodig is".

Een enkele respondent probeert de spanning tussen klantvriendelijkheid en efficiëntie te verdelen tussen de lagen van de overheid: "De gemeenten, laat die vooral met klantgerichtheid en klantvriendelijkheid bezig zijn en laat het rijk zich vooral richten op het scheppen van kaders om die uitvoering en manier van werken ook zo efficiënt mogelijk te laten plaatsvinden" (15).

Vaak wordt de relatie gelegd tussen efficiëntie en elektronische dienstverlening: "Mijn ervaring leert dat het digitale kanaal het meest kosteneffectieve kanaal is voor de overheid." Tegelijkertijd wordt ook opgemerkt dat klantvriendelijkheid vaak bereikt wordt door persoonlijk contact: "De interface moet op zo'n manier worden ingericht dat de burger de overheid als goed en prettig gaat ervaren. Dat vereist onder andere persoonlijk contact" (Brenninkmeijer).

5.1.5 Thema 5. Elektronische of traditionele kanalen?

Zal ICT traditionele kanalen gaan vervangen of zullen traditionele kanalen blijven bestaan?



Toen het Internet opkwam in de jaren 90 van de vorige eeuw ontstond bij de overheid, gevoed door het enthousiasme van de private sector, het beeld dat de nieuwe elektronische dienstverleningskanalen de oude zouden gaan vervangen (Van Deursen & Pieterse, 2006). Na het uiteenspatten van de Internetbubbel kwam de private sector er achter dat de elektronische kanalen de traditionele kanalen, zoals de balie en de telefoon, niet vervangen (Pieterse & Van Dijk, 2006). Veel klanten van private organisaties bleken nog steeds de traditionele kanalen te gebruiken en daar vaak ook een voorkeur voor te hebben (Ebbers, Pieterse & Noordman, 2008).

Ook bij de overheid blijkt het kanaalgebruik zich te spreiden over de verschillende kanalen (Pieterse & Ebbers, 2008). Het gebruik van de elektronische kanalen neemt toe, tegelijkertijd neemt het gebruik van de traditionele kanalen nauwelijks af. Hiervoor is een aantal belangrijke verklaringen te geven. In de eerste plaats kunnen veel burgers helemaal niet overweg met het Internet. Niet alleen heeft zo'n 15% van de bevolking helemaal geen Internettoegang, het vaardigheidsniveau van de meeste burgers is ook te laag om elektronische diensten goed te gebruiken (Van Deursen en van Dijk, 2008). Ook blijkt dat veel diensten en processen te moeilijk zijn om elektronisch af te handelen. De bankwereld heeft ook gemerkt dat een hypotheek veel te moeilijk (en belangrijk) is om via het Internet te regelen en hiervoor is persoonlijk contact nog steeds het meest geschikte kanaal⁶⁵.

In de praktijk blijken burgers en bedrijven echte 'multichannel-ers' te worden die meerdere kanalen door elkaar of naast elkaar gebruiken. De uitzondering hierop is de papieren stroom tussen de overheid en haar klanten. Hoewel de papieren stroom tussen de overheid, burgers en bedrijven gestaag afneemt (Teerling & Pieterse, 2008) en wellicht in de toekomst gaat verdwijnen, lijkt dit zeker niet het geval te zijn voor de andere dienstverleningskanalen. Het gebruik van de telefoon als dienstverleningskanaal neemt, bijvoorbeeld door de adoptie van de mobiele telefoon, zelfs alleen maar toe. Door de inrichting van klantcontactcentra (KCC) en de invoering van één telefoonnummer voor de contacten met de gemeente (en later de hele overheid) is de kans groot dat het gebruik van de telefoon alleen maar toeneemt.

ICT, als technologie, vervangt hiermee de andere dienstverleningskanalen dus in het geheel niet, ten minste, niet vanzelf. De historie leert ook dat een nieuwe technologie bestaande gebruiken bijna nooit vervangt. De televisie heeft bijvoorbeeld niet geleid tot het verdwijnen van film en radio.

Toch is het vanuit het oogpunt van de organisatie in sommige gevallen wel wenselijk om het gebruik van kanalen bij te sturen. Vaak betekent dit dat de bezoeker 'gedwongen' wordt om van het (voor de organisatie) goedkoopste kanaal gebruik te maken (Teerling & Pieterse, 2010). De NS heeft mensen succesvol de automaat opgedrongen en onze verzekeringen regelen we bijna alleen nog maar online. De Belastingdienst heeft de verplichte elektronische aangifte voor ondernemers ingevoerd en daarmee succesvol aan kanaalsturing gedaan.

De vraag over de inzet van kanalen wordt in de toekomst alleen maar belangrijker. Het aanbod aan kanalen zal, door de technologische ontwikkelingen alleen maar groeien. Moet je als overheid nu ook inzetten op Twitter? Waarom geen Belastingdienst iPhone of iPad app? Gezien het succes van deze nieuwe diensten lijkt hier een behoefte aan te bestaan. De overheid is echter op dit moment nog niet of nauwelijks geïnteresseerd in de

⁶⁵ Al wordt ook (net als bij de overheid) hier nog volop geëxperimenteerd met digitale vormen van communicatie, zoals de toepassing van (video) chat.



ontwikkeling van dergelijke applicaties. Tegelijkertijd kost elk extra kanaal alleen maar geld en moet er dus goed nagedacht worden over de inzet van welk kanaal aan welke doelgroep wordt aangeboden voor welke vorm van dienstverlening. Inzichten hiervoor, bijvoorbeeld gebaseerd op systematisch (behoeften)onderzoek onder burgers en bedrijven, zijn vooralsnog echter schaars.

In ieder geval kan gesteld worden dat een Multichannel aanpak waarin de juiste groep mensen voor de juiste diensten via het juiste kanaal bediend wordt niet alleen de meest effectieve, maar ook de meest efficiënte dienstverleningsstrategie is. Het naast elkaar inzetten van dienstverleningskanalen kan ook tot een versterking van de dienstverleningsstrategie leiden. De dienstverleningskanalen hebben allemaal verschillende eigenschappen die ze geschikt maken voor verschillende vormen van dienstverlening en het uitbuiten van die sterktes en zwaktes kan de dienstverlening alleen maar beter maken.



Gemiddelde: 3,0; spreiding: 1,2 (licht gespreid)

De interviews laten bij dit dilemma geen eenduidig beeld zien. De respondenten tezamen zitten gemiddeld precies in het midden. Hiermee is er geen duidelijke verwachting over de rol van ICT als aanvulling of vervanging van de traditionele dienstverleningskanalen. Toch zijn er wel wat eenduidige denkbeelden uit de interviews te destilleren. Wat betreft de voorkant (de frontoffice) van de dienstverlening geven de meeste respondenten aan te verwachten dat traditionele (persoonlijke) vormen van dienstverlening blijven bestaan. Twee hoofdredenen worden daarvoor genoemd.

In de eerste plaats is dat het gegeven dat niet iedereen Internettoegang heeft: “Volgens mij is het maar 7 procent [red: zonder Internettoegang], want 93 procent heeft wel toegang tot het Internet” [red: volgens het CBS is het 91% van de huishoudens in 2009]. “Waarbij ook eigenlijk maar 1 procent van die mensen geen toegang kan hebben. De rest van de mensen kiest er zelf voor om daar wars van te blijven” (Dijksman). In de tweede plaats is dat het gegeven dat bepaalde kanalen geschikt zijn voor bepaalde vormen van dienstverlening: “Je moet dus nadenken vanuit je bedrijfsvoering welke diensten je in welke kanalen zet. Dan personaliseer je pas echt. Internet helpt voor de gestructureerde transacties, voor de minder gestructureerde vragen moet je verder gaan denken. Een paspoort kan je via Internet aanvragen. Als je persoonlijke problemen hebt of over een vergunningsaanvraag wil praten dan heb je daar persoonlijk contact voor nodig” (Franke). Hierbij wordt ook de nadruk gelegd op het gegeven dat in tegenstelling tot elektronische communicatie “andere vormen van contact vaak effectiever en per saldo efficiënter” zijn voor de organisatie. De link met bedrijfsvoering wordt daarbij duidelijk gelegd.

Wat betreft de achterkant (de backoffice) van de dienstverleningskanalen, is men wel van mening dat dit zoveel mogelijk gedigitaliseerd moet worden. “Overheidsprocessen lenen zich, net als die van het bedrijfsleven uitstekend voor digitalisering” (Thunnissen). Hiermee ontstaat een digitale achterkant waar overheen een gemakkelijk toegankelijke laag kan liggen.



Ten slotte wordt door een enkeling nog genoemd dat het wel belangrijk is dat de overheid burgers beweegt naar het meest efficiënte of effectieve kanaal te gaan: "Sturing op kanaalgebruik" (Franke).

5.1.6 Thema 6. Rationeel-zakelijke overheid of overheid naar de menselijke maat?

Kiezen we een menselijke (emotionele) aanpak van de relatie met de burger of een rationele (zakelijke) die gebaseerd is op droge (juridische, feitelijke) informatie?

De benadering van gedrag door de overheid is sterk rationeel. Dit uit zich in de manier waarop de overheid communiceert met de burger en het bedrijf. Meestal is dit zakelijk, functioneel en droog. Deze rationele benadering komt voort uit de manier waarop de overheid is ingericht. In hoofdlijnen volgt de overheid nog de inrichting van de Weberiaanse bureaucratie. Dit type organisatie richt zich op een sterke hiërarchische structuur in departementen, specialisatie en het werken volgens routines (Simon, 1976). Consequentie van deze focus is dat kostenefficiëntie een belangrijk doel is van de overheid (Tat-Kei Ho, 2002), waardoor de overheid het liefst zo zakelijk en 'standaard' mogelijk communiceert.

Deze manier van werken heeft een aantal belangrijke voordelen. Door de sterke focus op procedures en richtlijnen worden rationele beslissingen genomen (Bekkers et al., 2005) waardoor voor de burger goed te herleiden is waarom een bepaald besluit genomen wordt. Een belangrijker voordeel is dat de bureaucratische oriëntatie de kans op fouten, fraude, verwaarlozing en opportunistisch gedrag van burgers verkleint. Bovenal, het garandeert de gelijke behandeling van alle burgers (Tat-Kei Ho, 2002; Williamson, 1975).

Het bureaucratische model wordt echter ook bekritiseerd. In de eerste plaats zorgt de focus op procedures ervoor dat het moeilijk is om de klant te zien als een mens met gevoelens en voorkeuren (Bozeman, 2000). Dit is lastig te combineren met een overheid die graag klantvriendelijk wil opereren. In de tweede plaats gaat het bureaucratische model voorbij aan het feit dat mensen verschillend zijn. Communicatie is effectiever als deze toegesneden (gepersonaliseerd) wordt op de ontvanger (Pieterse, Van Dijk & Ebbens, 2007). De burger zal dus beter in staat zijn zich aan zijn plichten te houden en zijn rechten op te eisen bij een menselijke benadering. Dit hangt samen met een mogelijke stijging in het vertrouwen in de overheid. Tegelijkertijd wordt communicatie efficiënter (Mourlas & Germanakos, 2008), waardoor zowel voor de overheid als de gebruiker kosten te besparen zijn.

In de derde plaats spelen technologische ontwikkelingen een rol. Websites kunnen eenvoudig gepersonaliseerd worden. Denk bijvoorbeeld aan de suggesties die Amazon geeft. Door de taal en toon van informatie toe te snijden op de persoonlijke situatie creëer je effectievere communicatie met de burger. Door dichterbij de burger te gaan zitten nemen bovendien de kwaliteit van de relatie en het vertrouwen in de overheid toe. Mensen worden nou eenmaal liever als 'Beste mijnheer Jansen', dan als 'Geachte heer/mevrouw' aangesproken. Het bedrijfsleven begon hier al medio jaren '80 van de vorige eeuw mee (Beniger, 1986). Het bedrijfsleven personaliseert haar diensten nu door de technologische ontwikkelingen steeds meer en de burger zal van de overheid gaan verwachten dat deze dat ook doet.

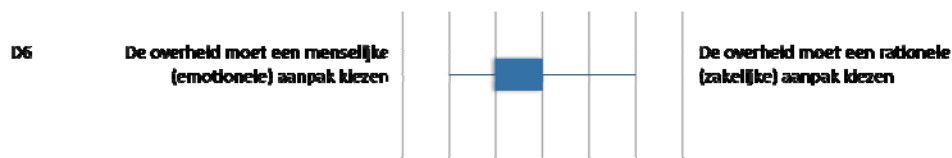
Hierbij ontstaat weer een belangrijk nadeel van de menselijke maat; door informatie te personaliseren, wordt het contact weliswaar effectiever en efficiënter, de kans op ongelijkheid neemt ook toe. Door verschillende burgers op verschillende manieren te



benaderen neemt ook de kans toe dat de inhoudelijke boodschap verandert, waardoor de kans stijgt dat de ene burger ten opzichte van de andere benadeeld wordt.

Het toesnijden van communicatie en dienstverlening op de individuele burger met behulp van ICT mag dan een aantal voordelen hebben en in de toekomst steeds belangrijker worden, het zal lastig zijn voor de overheid om uit de rationele oriëntatie te komen. Overheden blijken tot nu toe vooral hun bestaande manieren van werken over te nemen als een elektronisch proces wordt ingericht. Ondanks de mogelijkheden van ICT en de verschillen tussen de traditionele en de elektronische overheid wordt de bureaucratische structuur veelal gerepliceerd op het web (Davis, 1999). Zo zijn veel overheidswebsites ingericht volgens dezelfde manier als de organisatie is ingericht. Ook communiceren overheden online en offline op dezelfde manier.

Hoewel de menselijke (emotionele) aanpak van communicatie door de opkomst van ICT steeds belangrijker wordt is het de vraag in hoeverre de overheid hier in mee moet gaan. De gelijke behandeling van burgers is een groot goed en zowel de burger als de overheid is gebaat bij een op feiten gebaseerde, duidelijke en correcte manier van communicatie. In hoeverre dit echter ten koste mag gaan van de klantvriendelijkheid van de overheid en de (persoonlijke) relatie van de burger met de overheid is een belangrijke overweging.



Gemiddelde: 2,5; spreiding: 1,1 (licht gespreid)

De meeste respondenten van de interviews stellen dat de overheid een menselijke (emotionele) aanpak van de relatie met de burger moet kiezen. De meeste respondenten zijn hier ook behoorlijk stellig in: "Het verschil tussen een fatsoenlijke overheid, of tussen een goede overheid en een slechte overheid zit toch in de manier waarop je dingen doet". De spanning met de gelijke behandeling wordt daarbij niet zo gevoeld: "De burger wil zo veel mogelijk zijn diensten zelfstandig (onafhankelijk van de overheid) kunnen afnemen en wenst daarbij een persoonlijke behandeling. Dit moet het uitgangspunt zijn bij het inrichten van de digitale dienstverlening. Een persoonlijke benadering hoeft niet te leiden tot ongelijke behandeling".

Daarnaast wordt door verschillende respondenten opgemerkt dat de menselijke aanpak vaak veel productiever is door het effectiever oplossen (en voorkomen) van problemen: "Persoonlijk contact kan veel problemen voorkomen. Nog voor er zware procedures of klachtprocedures ontstaan wordt persoonlijk contact opgenomen. Wanneer mensen persoonlijk worden benaderd met bijvoorbeeld een telefoontje waarin een ambtenaar zegt: 'u bent in bezwaar gekomen' of 'u heeft een klacht ingediend', dan blijkt dat in veertig tot zestig procent van de gevallen het probleem is op te lossen" (Brenninkmeijer).

Ook lost de menselijke maat problemen op die te maken hebben met het gebrek aan persoonlijke communicatie met de overheid: "Het UWV heeft, evenals een aantal gemeenten, een procedure ingevoerd die behelst dat als burgers zich wenden tot de organisatie met een klacht of een probleem, je eerst met ze belt dan wel ze eerst in persoon spreekt voordat je de klacht in behandeling neemt. Dat levert geweldige resultaten op. Een groot deel van de klachten en bezwaren gaat van tafel. En in de overige gevallen weet de betrokken organisatie waar de klant precies mee zit" (Franke).



5.1.7 Thema 7. Ambtenaar 1.0 of 2.0?

Moeten ambtenaren mee gaan doen aan discussies in Social Media en Internet fora om onjuiste informatie te corrigeren of zelfs mee te discussiëren of moet de eigen informatievoorziening op het Internet verbeterd worden?

In de afgelopen twintig jaar is het Internet geëvolueerd van zogeheten Web 1.0 naar Web 2.0. Web 1.0 was een elektronisch informatiemedium dat heel vergelijkbaar was met andere allocutieve massamedia. De laatste tien jaar zien we een sterke opkomst van zogenoemde user-generated content⁶⁶ en sociale netwerken op het Internet. De ontvanger is een gebruiker geworden die zelf inhoud creëert. Deze ontwikkeling is zeer vergelijkbaar met het eerste thema: van eenzijdige informatieverstrekking naar communicatie. Analoog hieraan kan men ook een definitie van 'de overheid' vanuit bestuurlijk - Web 1.0 - oogpunt formuleren. Deze houdt in dat de overheid het hoogste gezag op een bepaald grondgebied vormt en voor sommigen zelfs de wijsheid in pacht heeft. Daarbinnen spreekt men van nationale, provinciale, gemeentelijke overheden. De overheid heeft verschillende functies, zoals het mogelijk maken van collectieve, democratische besluitvorming, de uitvoering van beleid en het oplossen van maatschappelijke problemen. De Nederlandse overheid heeft bijna 1 miljoen ambtenaren in dienst. Sommigen bereiden beleid en wetgeving voor, anderen voeren beleid uit. De organisatiestructuur van de meeste overheidsorganisaties draagt duidelijke kenmerken van een van de typen van bureaucratie in de zin van Mintzberg (1983).

Op www.ambtenaar2.0.nl wordt Web 2.0 als volgt gedefinieerd. Er is een fundamentele verandering gaande in de samenleving: in hoe mensen elkaar vinden, kennis en ideeën uitwisselen en samenwerken. Deze verandering heeft een technische aanleiding (Internet, Web 2.0), maar de oorzaken en de gevolgen zijn maatschappelijk. En daarom heeft het ook gevolgen voor het werk en de manier van werken van de overheid: de relatie tussen burger en overheid, de interne organisatie van de overheid en de manier van werken van de ambtenaar. Drie kenmerken van Web 2.0 zijn cruciaal bij deze verandering:

- Open: transparant, toegankelijk, uitwisseling;
- Sociaal: netwerken, samenwerking, verbinden;
- De mens centraal: empoweren, op maat, verantwoordelijkheid.

De manier waarop deze kenmerken vorm moeten krijgen is echter nog niet duidelijk.

Het verschil tussen een Web 1.0 en een Web 2.0 definitie van wat de overheid zou moeten zijn heeft dus niet zozeer betrekking op de doelstelling van de overheid als zodanig als wel op de manier waarop die doelstelling gerealiseerd wordt.

Het dilemma schuilt in de vraag welke van de twee manieren moet worden toegepast. Sommigen constateren dat de informatievoorziening en discussie over thema's van overheidsbeleid op het Internet met behulp van user-generated content hand over hand toeneemt. Zij vinden dat een modern communicerende overheid zich hiervan niet afzijdig kan houden. De ambtenaar moet zich ontwikkelen tot een Ambtenaar 2.0. In de discussie over de Mexicaanse griep of vaccinatie tegen baarmoederhalskanker was het bijvoorbeeld veel beter geweest als ambtenaren persoonlijk op het Internet hadden kunnen uitleggen wat het belang is van inenting. Juist bij dergelijke kwesties is een persoonlijke en overtuigende benadering van belang.

⁶⁶ User-generated content: door gebruikers aangemaakte informatie die als inhoud voor veelal web-gebaseerde applicaties dient.



Anderen vinden dat de informatievoorziening van de overheid en de mogelijkheid informatie te vinden voor burgers en bedrijven op het Internet moet verbeteren. Dit dient echter te gebeuren door de informatiehuishouding van de overheid daar zelf te verbeteren, niet door achter de ontwikkeling aan te lopen. Welke rol zou de ambtenaar moeten aannemen in Social Media e.d.? Komt hij of zij op de stoel te zitten van politieke vertegenwoordigers?. Ambtenaar 2.0 past gewoon niet in de huidige verticale organisatie van de overheid met zijn disclaimers.



Gemiddelde: 3,0; spreiding: 1,2 (licht gespreid)

Bij dit dilemma is een duidelijke spreiding van meningen te zien. Bovendien komt de gemiddelde score precies neutraal uit (3.0). Daaruit kan worden afgeleid dat de meningen zeer verdeeld zijn over de vraag of, in hoeverre en hoe de overheid zich moet richten op de toepassing van Social Media.

Dat resultaat is ook terug te vinden in de interviews. Sommige geïnterviewden hebben een utopisch beeld van de mogelijkheden van Social Media waar anderen veel terughoudender zijn. Zo zegt Stolk bijvoorbeeld: "Ik geloof dat het nuttig is om de notities of de nota's in een vroegtijdig stadium breder dan je eigen departement of je eigen collega departementen uit te zetten. Stukken ook in de markt of bij burgers die daar verstand van hebben neer te leggen zodat zij er dingen aan toe kunnen voegen. Dat raakt dus dan het vraagstuk van de parlementaire democratie, want dat betekent dat je het eerder breed met elkaar deelt terwijl de Tweede Kamer nog van niets weet. Dit is echter nog verre toekomstmuziek".

Daar staat tegenover dat Franke minder positief is over de mogelijkheden van Social Media: "IT kenmerkt zich door een onvoorstelbare hoeveelheid modeverschijnselen zoals Social Media, crowd sourcing, communities, Web 2.0 hypes. De overheid heeft de neiging om achter hypes aan te lopen maar wie heeft het nu nog over Second Life? De overheid moet ver blijven van de sociale netwerken. Facebook, Hyves zijn zaken waar burgers zelf voor kiezen om daar met gelijkgestemden aan de slag te gaan."

Vervolgens spitst de discussie zich toe op de vraag op welke terreinen Social Media kunnen worden ingezet en op welke terreinen niet (Thunnissen): "Uiteraard moet de ambtenaar met zijn tijd meegaan en 2.0-middelen inzetten in zijn werk waar dat nodig en effectief is. Bij beleidsontwikkeling ligt dat overigens veel meer voor de hand (zelfs onontbeerlijk daar) dan bij de uitvoering." Een voorbeeld wordt genoemd door Bogerman: 'Er draait een pilot voor Justitie (Hirsch Ballin): internetconsultatie met betrekking tot voorgenomen wetgeving. Hartstikke goed.' En Franke: "Op sommige dossiers mag je dat. Als het gaat om dienstverlening, klantgerichtheid en dat soort zaken vind ik het heel belangrijk."

Over de mogelijkheden om Social Media in te zetten om beeldvorming in het publieke debat te corrigeren is men echter overwegend negatief: "Het corrigeren van beeldvorming via 2.0 werkt niet; dan ben je al te laat. Je zult bij de communicatie met de burger op voorhand helder moeten hebben wat je boodschap is en hoe je die het beste kunt overbrengen en wie de doelgroep is en hoe je die het beste kunt benaderen. Zorg voor een daarop afgestemde communicatiestrategie en -mix" (Thunnissen). Aanvullend zegt Franke:



“Ik geloof er ook niks van dat ambtenaren zich op Internet gaan mengen in allerlei discussies over bijvoorbeeld de prik waardoor meisjes beschermd kunnen worden tegen baarmoederhalskanker. Blijf daar vooral weg van. De overheid moet daarnaast informatie gaan verschaffen. Op eigen sites, al dan niet via portalen. Postbus 51 vind ik de meest voor de hand liggende. Als overheid moet je naar mijn mening proberen om zo objectief en waardevrij mogelijk in de wereld te staan. Door je te gaan mengen in die discussies daal je als het ware als overheid af naar het niveau van die burger.” Concluderend zegt Franke: “De overheid moet via haar eigen sites informatie moet geven, ook de indianenverhalen ontkrachten mocht dat nodig zijn, maar ambtenaren moeten niet op die sites reageren. Als het een website van de overheid is dan is het betrouwbaar, dus gefinancierd met belastinggeld, dus getoetst, dus verantwoord.”

Het onderliggende probleem dat hier een rol speelt is die van het treden in de openbaarheid zonder dat uitspraken zijn gesanctioneerd door hogere ambtenaren of zelfs een minister. Zo zegt Stolk bijvoorbeeld: “Dus je loopt een zeker risico. Ik denk dat je het risico gecalculeerd moet lopen omdat het nadeel van de andere route zoveel groter is dan het voordeel van deze route” en een ander zegt “Op enig moment gaat het denk ik ook luwen. Ga je niet meer Kamervragen stellen over een ambtenaar op schaal 10, 11, 12 die wat aan het twitteren is. Gewoon accepteren dat het gebeurt.” Aanvullend geeft Hillenaar aan dat het niet mogelijk is om niet in de openbaarheid te treden: “Want als iemand iets over jou zegt met jouw Twitter naam, dan komen er toch quotes over jou in de publiciteit.”

Andere geïnterviewden zijn veel terughoudender en pleiten voor de ontwikkeling van een gedragscode. Franke: “Een overheid moet veel gestructureerder het contact met burgers gaan inrichten. Ik geloof er ook niks van dat je ongeclausuleerd als overheid over allerlei soorten beslissingen met burgers gaat communiceren.”

Er zijn verschillende ideeën over de wijze waarop zo'n gedragscode vorm zou kunnen krijgen. Zo suggereert Stolk: “Dat zou je kunnen ondervangen, in ieder geval om te beginnen dat met een groep te doen die op een gegeven moment kiest of je mensen wel of niet toelaat.” Van der Zande gaat voor de invulling van een gedragscode op zoek naar onderliggende normen: “Een ambtenaar van mij zette op een van zijn openbare sociale sites, informatie uit een intern overleg. Zonder dat deelnemers er van wisten en toestemming hadden gegeven. Gewoon elementair fout! Dat mocht niet onder 1.0 en dat mag ook niet onder 2.0.” Aanvullend zegt deze geïnterviewde dat de rijksoverheid zwaar verdeeld is over dit onderwerp: “We hebben toch even een time-out moeten nemen ten aanzien van de vraag wat die generatie normaal vindt en daarmee de richtlijn hoe je je mag bewegen binnen het Internet.” Tot slot zegt Thunnissen: “De voorkeur is zelf het initiatief te nemen en aan te geven dat het een overheidsinitiatief is. Het reageren op initiatieven van anderen brengt risico's met zich mee.” En “Communiqueer je als ambtenaar of als burger?”

We concluderen dat de geïnterviewden veel waarde hechten aan de verbinding tussen overheid en samenleving. De wijze waarop deze verbinding tot stand komt in een Web 1.0 dan wel 2.0 omgeving is echter vooralsnog onduidelijk.

5.1.8 Thema 8. Open data en open overheid?

Moet de overheid haar data ter beschikking stellen aan de burgers en de markt?

Tijdens de Verlichting ontstond het idee van een Open Overheid; een overheid die door een verbeterde informatievoorziening veel transparanter is, zodat deze vanuit buitenaf beter gecontroleerd kan worden (Roberts, 2006). Een van de eerste landen om iets te



doen aan een transparantere overheid waren de Verenigde Staten. Daar werd in 1966 de zogenaamde Freedom of Information Act aangenomen. Nederland volgde 12 jaar later met een eerste versie van de Wet Openbaarheid van Bestuur. Deze wet was een eerste stap op weg naar openbaarheid, maar nog niet naar gemakkelijk hergebruik van data. Hoewel meer hindernissen moeten worden overwonnen, is het opheffen van het auteursrecht op overheidsinformatie in 2002 een eerste stap in de goede richting.

Door het wereldwijd wegnemen van allerlei wettelijke drempels om te komen tot een Open Overheid en door de mogelijkheden die ICT biedt, is de basis gelegd voor wat wordt genoemd de Open Data beweging. Een beweging die nog verder werd versterkt door de EU richtlijn op 'the re-use of public sector information' van 2003. Onder de noemer Open Data worden steeds meer datasets van de overheid open ter beschikking gesteld.

De Open Data beweging biedt een aantal kansen. Kansen die bijvoorbeeld ook Barack Obama (2009) omarmt in zijn memorandum over 'Transparency and Open Government'. Hij benoemt daar transparantie door controlemogelijkheden, participatie door betrokkenheid en samenwerken bij het verbeteren van de overheid als belangrijkste voordelen. Denk bij het laatste bijvoorbeeld aan het Amerikaanse *data.gov* of het Engelse *dat.gov.uk*. Officiële overheidswebsites met datasets waarmee ontwikkelaars allerlei interessante diensten voor burgers en bedrijven kunnen ontwikkelen, bijvoorbeeld een overzicht van verzorgingstehuizen en hoe ze gewaardeerd worden door inspecties. Zonder dat het de overheid iets kost.

Andere voordelen kunnen worden gezocht in de economische meerwaarde van het hergebruik van publieke informatie (PIRA studies, 2000, Dekkers et al., 2006). Zo heeft de Deense overheid onlangs laten uitrekenen dat hergebruik van overheidsdata in Denemarken een economische waarde oplevert van tenminste 600 miljoen euro (Gartner, 2010).

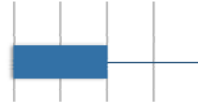
Maar er zijn ook bedenkingen. Een eerste bedenking is de kwaliteit en betrouwbaarheid (zie bijvoorbeeld de weblog van Torkington, 2010). Datasets hoeven lang niet altijd actueel te zijn. Ze kunnen verouderen. Om allerlei redenen natuurlijk, denk aan nieuwe wetgeving die anders uitwerkt op de datasets, wijzigende prioriteiten door bijvoorbeeld bezuinigingsmaatregelen waardoor datasets minder aandacht krijgen, omvangrijke wijzigingen die niet onmiddellijk verwerkt kunnen worden of aan hele simpele technische inrichtingsvraagstukken waarin datasets niet transactie-gewijs, maar zogenaamd batchgericht (zeg maar periodiek) worden bijgewerkt.

Een tweede bedenking is kwetsbaarheid die open data in de hand kan werken. Als alle informatie via Internet vrij toegankelijk is, kunnen kwaadwillende zoals terroristen en criminelen veel te gemakkelijk kwetsbaarheden opsporen. Zo heeft de AIVD enkele jaren geleden al haar twijfels geuit over de zogenaamde risicokaart. En zijn per 1 januari 2006 de roemruchte effectafstanden niet langer oproepbaar in de publiekversie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005).

Tot slot, hergebruik door commerciële partijen kan eveneens bedenkingen oproepen. Door het hergebruik is niet meer goed te controleren wat er met die data gebeurt en kan door bijvoorbeeld kwaliteitsverlies de betrouwbaarheid van overheidsinformatie worden geschaad. Dit tast de legitimiteit van de overheid aan. Bovendien bestaat de kans dat bedrijven op termijn al hun diensten achter een betaalservice stoppen, omdat het advertentie-verdienmodel niet of nauwelijks functioneert. Dit werkt dan een tweedeling in onze samenleving in de hand, omdat lang niet iedereen dat soort diensten kan betalen. En dat terwijl de oorspronkelijke gegevens met publieke middelen verkregen zijn.



D8 Overheid moet haar data (gratis of tegen zo laag mogelijke kosten) ter beschikking stellen van de burgers en de markt



De overheid moet haar data in eigen hand houden en zonodig data beprizen

Gemiddelde: 1,9; spreiding: 0,9 (eenduidig)

Uit de interviews komt naar voren dat het openstellen van data veel voorstanders kent. Maar ook de voorstanders plaatsen gevarendriehoeken. Niet alle data kunnen naar buiten, zeker niet als ze persoonlijke schade kunnen aanrichten. En helemaal gratis? Daar wordt door een enkeling toch ook wel een kanttekening bij gemaakt.

“Wij zijn in New York geweest. Daar gingen ze heel ver door alle data vrij op het web te zetten (www.whitehouse.gov/open). Ik denk dat dat voor de Rijksoverheid de toekomst is. Laten we de discussie over de voorwaarden waaronder starten” (Stolk). “Open data betekent dat de overheid transparanter (moet) worden” (Edelbroek). Het “openstellen van data of dossiers in open communities kan helpen om een meer publieke discussie te laten ontstaan” (Van Pernis). “Een overheid zonder geheimen is een overheid die vertrouwen wekt. Een hoge bereidheid gegevens openbaar te maken, biedt burgers ook de mogelijkheid zelf keuzes te maken. Ze zijn immers beter geïnformeerd”.

Belangrijk is de gevoeligheid van de data en de manier waarop je daarmee omgaat. “Het gaat er wel om dat je afspraken maakt over wat er met die data gebeurt” (Van Berlo). Want “Je kunt niet alles openzetten. Daar moet je voorzichtig mee omgaan” (Van Pernis). “We moeten oppassen zodra het bijvoorbeeld over medische gegevens gaat, patiënteninformatie en dergelijke” (Bogerman). “Maar ik vind dat als de overheid data verzamelt die geen directe consequenties hebben voor mensen, dan is het handig dat die data beschikbaar zouden kunnen worden gesteld.” “Bijvoorbeeld, bij Geo Data, kan je je voorstellen dat dat voor mensen en/of bedrijven handig kan zijn” (Bogerman). Een “Open Data beleid kan wel op gespannen voet komen te staan met Staatsbelangen en politieke belangen”.

“Het zotte van de discussie is wel dat het lijkt alsof bij het gratis weggeven van data de data gratis zijn. Maar er is altijd een prijskaartje”. Er moet altijd op een of andere wijze bekostiging plaatsvinden van de instantie die de data verzamelt en beheert.

5.2 Visie op dienstverlening

5.2.1 Thema 9. Proactieve dienstverlening of reactieve dienstverlening?

Moet de overheid de klant proactief benaderen met allerlei diensten, of moet de klant het initiatief nemen?

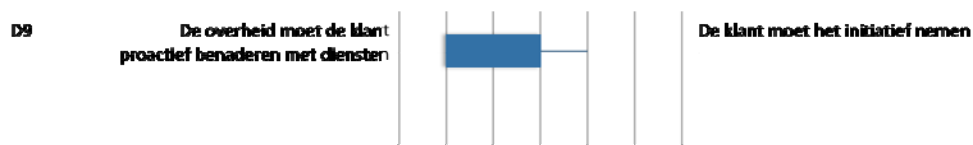
In 2001 schreef het programmabureau van Overheidsloket 2000 dat de overheid in zijn rol als dienstverlener met inzet van ICT klantvriendelijker, efficiënter en effectiever te werk gaan. Een overheid die proactief werkt gaat een stap verder. Dit is een overheid die zelf het initiatief neemt om diensten aan te bieden, zonder dat daar een expliciete vraag van de burger (of bedrijven) aan vooraf gegaan is. Naast voordelen voor de burger worden ook voordelen voor de overheid zelf genoemd. Zo kan de overheid de eigen processen efficiënter inrichten wanneer proactief wordt gestuurd. Daarnaast is de verwachting dat



kostbare procedures kunnen worden voorkomen wanneer men in een vroeg stadium op de hoogte is van rechten en plichten. Dit alles zou moeten leiden tot betere dienstverlening tegen lagere kosten en uiteindelijk tot een positiever beeld van de overheid door burgers en bedrijven.

De voordelen van proactieve dienstverlening ten spijt kan ook een aantal nadelen worden genoemd. Ten eerste is deze zo complex dat het moeilijk is deze op korte termijn te realiseren; het veronderstelt een volledig werkend systeem van basisregistraties en ketens. Proactieve dienstverlening betekent voor de overheid veel werk vooraf. Zij produceert ook onbekende of ongewenste neveneffecten (burgers/bedrijven die niet klagen als de proactieve dienst in hun voordeel uitvalt en wel als dit niet zo is; daarbij toch veel werk achteraf veroorzakend).

Bovendien is er een principiële motie tegen. De samenleving wordt steeds individualistischer en mondig, daarbij past een service model waarbij de burger het initiatief neemt tot het gebruik van diensten en niet de overheid. De technologie kan dit proces ook faciliteren. Waarom nog één aangiftemoment voor de belastingen als we het proces ook zo kunnen inrichten dat de burger het doet wanneer het hem uitkomt op een wijze die hem past?



Gemiddelde: 2,0; spreiding: 0.9 (eenduidig)

Voor wat betreft de aard van de dienstverlening is men van mening dat de overheid klanten zoveel mogelijk proactief moet benaderen. De meningen hierover zijn eenduidig. De resultaten uit de interviews vertonen eenzelfde beeld. Zo zegt Thunnissen: "Initiatiefrijke klanten vinden snel hun eigen weg bij de overheid. Deze mogelijkheid moet blijven bestaan. Het is echter ook de bedoeling niet-initiatiefrijke klanten te bereiken. Daarom moet de overheid klanten proactief benaderen daar waar mogelijk is." Aanvullend zegt Brenninkmeijer: "Proactieve dienstverlening is prima, als men de burger maar ruimte geeft voor toelichtingen. Het moet een wederkerig proces zijn met mogelijkheden voor de burger om correcties aan te brengen." Er worden verschillende domeinen genoemd waarop proactieve dienstverlening kan plaatsvinden. Naast de belastingdienst wordt mobiliteit genoemd. Van Pernis: "Een ontwikkeling op mobiliteitsgebied is de benutting van de wegen. Er kunnen niet meer wegen worden bijgebouwd dus je moet de capaciteit toch beter gebruiken. ICT zal daarbij kunnen helpen. Het zal voor een deel in de infrastructuur zitten, maar ook voor een deel in de auto zelf. Het rekeningrijden was een mooie methode geweest. Het grootste argument was daarbij niet het betalen, maar het feit dat je die auto online had. Dan zou je veel eerder in kunnen grijpen in de navigatie bijvoorbeeld. Bij het ontstaan van een file zorg je dat iedereen een andere routing krijgt, afhankelijk van het wegenpatroon en zijn eindbestemming. Je zou extra diensten kunnen verlenen door het overstappen op het OV makkelijker te maken. Niet alleen informatie geven, maar ook mogelijk maken dat je in de trein kan stappen en dat je je geen zorgen hoeft te maken over wie dat betaalt. Actief kunnen informeren dus. En preventief kunnen werken. Van elke rijdende auto is zoveel informatie te halen over het tegengaan van het ontstaan van files. Dat je het zelfs kunt gaan voorkomen."

Franke noemt de mogelijkheid om te corrigeren als voordeel van proactieve dienstverlening: "Het helpt enorm om de gegevens zichtbaar te maken, dat je kan zien wat



de overheid nou eigenlijk weet van je. Ik wil liever dat het van tevoren wordt gecorrigeerd dan dat ik achteraf in de problemen kom.”

Deze ontwikkelingen vragen wel om een verandering in de backoffice: 'Door de afdelingen, die de backoffice vormen, meer gestroomlijnd op elkaar aan te sluiten, kan je het makkelijker maken voor de klant. Daarnaast moet je de klant blijven wijzen op de eigen verantwoordelijkheden' (Thunnissen).

5.2.2 Thema 10. Zelf laten doen of service bieden

Moet de overheid zich richten op selfservice of een full service model (in stand) houden?

Burgers en bedrijven bedienen zich in toenemende mate zelf via de elektronische kanalen. Het gebruik van elektronische diensten bij veel overheidsorganisaties stijgt en zal vermoedelijk in de toekomst verder stijgen. Daarnaast vindt er een overgang plaats in de mate waarin de klant zelf volledig zijn dienst afneemt. De eerste online diensten bestonden uit het downloaden van een formulier dat door de burger werd ingevuld en opgestuurd en vervolgens door de overheid werd verwerkt. De toenemende volwassenheid van de elektronische overheid maakt een bijna volledige selfservice door de klant mogelijk (Baum & DiMaio, 2001; Layne & Lee, 2001). Tegenwoordig handelt de burger zelf zijn eigen dienstverleningsproces af door rechtstreeks in te grijpen in de backoffice van de overheid.

Hiermee vindt een duidelijke ontwikkeling plaats naar meer selfservice door burgers (Sullivan, 2006). Dit gaat, door het ingrijpen in de backoffice veel verder dan simpelweg het kanaal waarlangs de dienst wordt afgenomen. Het gaat om de mate waarin de burger zijn eigen dienstverleningsproces zonder interventie van de overheid kan afhandelen. De overgang naar selfservice vereist de integratie van processen in de backoffice en de koppeling daarvan aan de kanalen waarmee de dienst wordt afgenomen in de frontoffice (Top of the web, 2003). Daarbij kan ook worden gedacht aan het verwachtingspatroon dat Internet oproept: de snelheid waarmee informatie kan worden verwerkt impliceert een snelle behandeling en beslissing. In dit model van selfservice ligt de verantwoordelijkheid voor de dienstverlening aan de kant van de burger en het bedrijf. Zij zijn primair verantwoordelijk voor een juiste invoer, registratie en controle van de informatie.

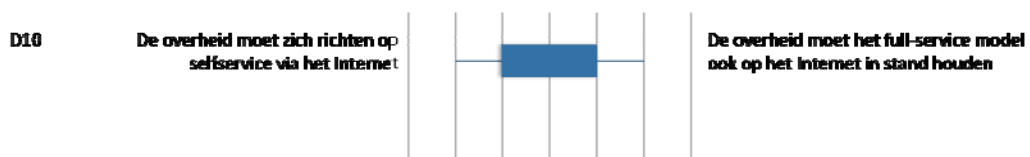
Deze in steek van dienstverlening, ten opzichte van het model waarbij de overheid het dienstverleningsproces (grotendeels) zelf uitvoert (het *fullservice* model), kent een aantal duidelijke voordelen: minder reken- en denkwerk, een snellere afhandeling en een groter gemak. De burger heeft daarnaast meer controle over het proces en meer keuzevrijheid om aan plichten te voldoen en rechten op te eisen. De burger is hiermee een actieve deelnemer in het dienstverleningsproces.

Nadelen in het model zijn er echter ook. Een van de belangrijkste is dat er een verschuiving van de administratieve last naar de burger en het bedrijf plaatsvindt. Onderzoek rond de verplichte elektronische belastingaangifte van de Belastingdienst laat zien dat de administratieve lasten voor bedrijven sterk gestegen zijn na de invoering van de verplichte selfservice (Arendsen, 2008). Er zijn echter meer nadelen. Selfservice impliceert veel werk achteraf, de informatie die door de klant wordt aangeleverd moet goed gecontroleerd worden en eventueel gecorrigeerd. Fullservice en proactieve dienstverlening (zie hiervoor) zijn wat dat betreft een betere in steek. Dit komt ook doordat het selfservice model foutgevoelig is. De overheid weet vaak beter welke gegevens waar moeten worden ingevuld dan de burger of het bedrijf zelf. Het is dan ook veel efficiënter om de burger (pro)actief te ondersteunen in het dienstverleningsproces.



Een laatste belangrijk nadeel ligt aan de kant van de gebruiker. Veel mensen zijn om verschillende redenen niet in staat om goed van het selfservice model gebruik te maken. Veel diensten zijn voor veel mensen te complex om zelf afgehandeld te worden, bijvoorbeeld door een gebrek aan digitale vaardigheden (Van Deursen en van Dijk, 2008)). Voor veel mensen is het selfservice model dan ook niet werkbaar. Zelfs bij veelgebruikte elektronische diensten, zoals de belastingaangifte, zoeken mensen nog hulp (zowel van de Belastingdienst als bij (informele) intermediairs). Daarnaast vertrouwen mensen selfservice processen vaak niet omdat ze niet kunnen zien wat het systeem doet (Meuter et al., 2003). De klant moet optimistisch zijn ten aanzien van het selfservice model, als deze houding er niet is, is het lastig om mensen zo ver te krijgen om ook daadwerkelijk de technologie te gaan gebruiken (Liljander et al. 2006). Hiermee lijkt het onmogelijk om de gehele bevolking richting het selfservice model te krijgen, waarmee een belangrijk doel (kostenbesparing) niet ten volle gerealiseerd kan worden.

Hoewel het selfservice model een aantal belangrijke voordelen kent ten opzichte van fullservice zijn de nadelen van het model groot. Hier speelt duidelijk ook het probleem dat doelstellingen van de overheid met elkaar gaan botsen; verlichting van de administratieve lasten en verbetering van de dienstverlening laten zich moeilijk verenigen in het selfservice model. Vooralsnog lijken ontwikkelingen in het beleid, de technologie en de private sector wel te wijzen op een verdere verschuiving richting selfservice in de toekomst. Het is derhalve raadzaam om bij de formulering van beleidsdoelstellingen zorgvuldig de afweging te maken welk doel, om welke reden, de prioriteit krijgt bij de inrichting van de dienstverlening.



Gemiddelde: 2,8; spreiding: 1,2 (licht gespreid)

De interviews laten zien dat de respondenten geen eenduidig beeld hebben over dit dilemma. Er zijn zowel respondenten die aangeven meer te zien in selfservice, maar er zijn er ook die het fullservice model als ideaal zien.

Een aantal respondenten maakt wel relevante opmerkingen, zoals de rol van vertrouwen in het service model: "De fullservice van de overheid draait om vertrouwen. De overheid moet erop kunnen vertrouwen dat de klant de juiste informatie aanlevert, de klant moet ervan uit kunnen gaan dat de overheid het juist afhandelt. Het blijft belangrijk dat de klant een controlerende functie blijft behouden en zelf verantwoordelijkheid neemt" (Thunnissen). Ook wordt een opmerking gemaakt over de afweging (en marketing) van positieve en negatieve eigenschappen van de verschillende service modellen.

Er zit volgens een respondent een zekere mate van ironie in de mate waarop organisaties selfservice als *positief* punt brengen, terwijl er in feite een belangrijk *negatief* aspect aan vast zit: "Ik heb het altijd geniaal gevonden: de Postbank met GiroTel. Dan betaalde ik vijf gulden per maand om het codeerwerk van de Postbank zelf te gaan doen. Vroeger kreeg je van die acceptgirokaarten, die vulde je in, stopte je in een envelop en die werden gecodeerd in een centrum. Wat bedacht de Postbank? Dat kunt u voortaan thuis doen. Dat is interessant. Daar moet u alleen voor betalen" (Franke).



5.3 Visie op de organisatie van de overheid

5.3.1 Thema 12. Omvang ICT-projecten

Moet de overheid automatisering blijven aanpakken met grote, alomvattende ICT projecten, of zijn meerdere kortdurende projecten beter beheersbaar?

De Algemene Rekenkamer (2008a en 2008b) heeft onderzoek gedaan naar de kosten en de effectiviteit van grote ICT projecten bij de overheid. In de Tweede Kamer en in de publieke opinie was de indruk ontstaan dat veel projecten mislukken en dat dit honderden miljoenen aan schade oplevert. De Rekenkamer komt tot de conclusie van veel van deze projecten onbeheersbaar zijn. Hun complexiteit is te groot. Dit heeft niet alleen te maken met de omvang van deze projecten, maar ook met de combinatie van politieke, organisatorische en technische complexiteit. De politiek komt vaak met onrealistische deadlines en voortdurend wisselende eisen. Organisatorisch is de samenwerking van ministers, ambtenaren, Tweede Kamer en ICT-leveranciers geen sinecure. Technisch gezien gaat het om snel veranderende technologie en om een heel specifieke uitwerking van doelen en eisen die de opdrachtgever vaak niet kan leveren, omdat hierover onduidelijkheid en onenigheid bestaat.

In de wetenschap worden de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer i.h.a. bevestigd. Verhoef (2008) en Eveleens e.a. (2008) noemen drie belangrijke oorzaken van het mislukken van ICT projecten bij de overheid. Ten eerste zijn zij volgens hen te groot, gemiddeld wel dubbel zo groot als gelijksoortige grote projecten in het bedrijfsleven. Een tweede oorzaak zijn de voortdurend gemaakte aanvullende eisen tijdens de projectuitvoering. Daardoor wordt het onmogelijk deze projecten goed te evalueren. Een derde oorzaak is de kwaliteit en politieke vertekening van initiële inschattingen. Doordat kosten, doorlooptijden en opbrengsten verkeerd worden ingeschat worden risico's gelopen waarvan de opdrachtgever zich niet bewust is. Om al deze redenen heeft de overheid moeite met het invullen van goed opdrachtgeverschap.

Dergelijke conclusies leiden tot een positiebepaling in het debat over de gewenste omvang van ICT projecten die ten eerste zal argumenteren voor kleinere projecten die beter beheersbaar zijn. Zij maken ook minder kans voortijdig afgebroken te worden of te mislukken. Verhoef en Eveleens e.a. pleiten ook voor betere berekeningen van de risico's vooraf en bij audits tussendoor. Dan zou een project dat misloopt alsnog kunnen worden stopgezet. Tenslotte pleiten zij voor meer realistische inschattingen vooraf en een veel betere administratie van projecten. De Rekenkamer (2008a) pleit voor:

- Een volwaardige rol van de minister die zorgt voor een goede onderbouwing van Zijn/haar plannen en de rol van politiek opdrachtgever goed speelt;
- Meer fasering in de besluitvorming;
- Elke beslissing goed te onderbouwen, waarbij ICT niet gezien moet worden als een quick fix voor een probleem;
- Heroverweging van het project, inclusief een exit strategie moet mogelijk zijn.

Deze voorstellen zijn niet per se een oplossing voor het fundamentele dilemma waar de overheid mee worstelt. De andere positie in het debat verklaart dat het geen wonder is dat ICT projecten bij de overheid zo groot en moeilijk beheersbaar zijn. De overheid werkt nu eenmaal meestal op een grotere schaal dan het bedrijfsleven. Wet en regelgeving gelden voor het gehele land en op alle bestuursniveaus en zijn in de hedendaagse maatschappij noodzakelijk complex. Complexiteitsreductie met betere berekeningen en inschattingen helpt maar beperkt. Bovendien zijn grote projecten meer in overeenstemming met de ketengedachte waaraan op langere termijn gewerkt wordt. Niet voor niets heeft de



overheid ICT projecten tot nu toe breed aangepakt of in grote alomvattende programma's ondergebracht, zoals het NUP. Kleinere projecten leiden tot 'eilandautomatisering', een van de grootste kwalen van overheids-ICT. De overheid zou eerder een visie en realisatiestrategie moeten ontwikkelen op de elektronische overheid waarin stap voor stap ook grote (keten)projecten gerealiseerd kunnen worden.



Gemiddelde: 4,3; spreiding: 0,8 (eenduidig)

In de interviews komt een sterke voorkeur naar voren van automatisering door middel van meerdere kleinere en kortdurende projecten. Dit is een algemene ervaring die men de afgelopen jaren heeft opgedaan. De beheersbaarheid wordt als belangrijkste argument genoemd. Men ziet dit ook in het bedrijfsleven: "In het bedrijfsleven zie je dat veel meer. De Rabobank heeft niet veel projecten van 20 miljoen plus. Deze heeft veel kleine projecten. Die hebben wel grote doelen maar hakken die in mootjes om het beheersbaar en stuurbaar te houden. Eigenlijk zijn het harde lessen. Als een project langer dan een half jaar duurt, komen er bepaalde negatieve elementen in. Dus ik ben er echt een voorstander van om projecten veel kleiner, beheersbaarder, te maken". "Ik denk dat er regie moet zijn op het totaalplaatje maar dat je die onderlinge stukken zoveel mogelijk, zo klein mogelijk moet gaan maken. Dat is dus volgens mij bij een grote uitkeringsinstantie ook misgegaan, dat zie je vaak met ICT, met voortschrijdend inzicht. Elke keer komt er weer iets nieuws bij en het wordt groter en groter. Je moet juist zeggen: we gaan dit doen en dan is het af. Die periodes moet je kort houden. Zeker gezien de snelle ICT ontwikkeling" (Dijksman).

Een aantal respondenten zoekt de nuance en wijst op het belang van regie als het gaat om grote projecten: "Klein is beter beheersbaar, maar regie is eigenlijk belangrijker" (Stolk). "Het knelpunt is niet zozeer kleine of grote projecten. Belangrijk is de aansturing en het eigenaarschap. Bij grote projecten is vaak het belang van meerdere ministeries in het geding en is verzuimd een leidinggevend minister aan te stellen. Dit maakt dat een project (groot of klein) moeizaam aan te beheersen is. Voor de beheersbaarheid van een groot ICT-project verdient het overigens verreweg de voorkeur dit op te knippen in kleine beheersbare deelprojecten, waarvan de samenhang goed wordt gemanaged in een overkoepelend programma" (Thunnissen).

5.3.2 Thema 13. Organisatie in ketens of kolommen?

Moet de overheid georganiseerd blijven in een verticale departementale structuur, of moet zij kantelen naar meer horizontale verbanden (shared service centers, ketenbureaus, regie-, programma- en coördinatiegroepen die departementen doorsnijden)?

De taken van de eOverheid zijn zo grootschalig en complex geworden dat samenwerkingsverbanden tussen onderdelen van de overheid, zoals departementen, en verzelfstandigde diensten zoals ZBO's, agentschappen en shared-service centers steeds frequenter voorkomen. Blijkbaar is de traditionele staande organisaties van de overheid niet langer in staat deze taken zelfstandig uit te voeren. De verbanden die hierbij in het leven geroepen worden hebben de neiging zich te verzelfstandigen en te botsen op departementale en andere verantwoordelijkheden.



In de wetenschap wordt al tientallen jaren gesproken van de netwerkorganisatie als een organisatievorm die een alternatief vormt voor de klassieke hiërarchie en de markt als bestaande organisatievormen (Powell, 1990). Er wordt in toenemende mate gewerkt met het begrip *Network Government* (Kickert et al., 1997, Goldsmith & Eggers, 2004; Kamarck, 2007). Van Dijk en Winters (2008) spreken van een kantelende overheid als een overgangsfase tussen de traditionele overheid naar een netwerkoverheid. In deze kantelingfase, die meerdere decennia duurt, botsen de nieuwe horizontale verbanden die in het leven geroepen worden om de elektronische overheid te realiseren steeds harder op de verticaal georganiseerde politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden van het openbaar bestuur. Deze verbanden kunnen ook botsen op de derde organisatievorm, die van de markt. Deze werd in de jaren 80 en 90 als belangrijk hulpmiddel gezien bij de uitvoering middels verzelfstandiging, privatisering en uitbesteding. Beide botsingen leiden tot toenemende afstemmingsproblemen, tot stagnatie en tot frustraties bij de uitvoerders die denken dat ze te weinig ruimte krijgen om hun taak uit te voeren.

Er wordt verschillend gedacht over de mate en de snelheid waarmee deze horizontalisering doorgezet kan of moet worden. Ook hier hebben we te maken met een strategisch keuzedilemma. Aan de ene kant wordt geconstateerd dat veel overheidsorganisaties langs elkaar heen werken. Terwijl er op langere termijn enorme efficiëntievoordelen kunnen worden behaald als de overheid zich bij de uitvoering in ketens organiseert (SG Overleg, 2007). Als eerste zouden sommige gesegmenteerde uitvoeringsorganisaties samengevoegd kunnen worden (zoals al gebeurd is bij CWI en UWV). Ook departementale herindeling met onderlinge schakeling behoort tot de mogelijkheden. Horizontale samenwerkingsverbanden die de departementale indelingen dwars doorsnijden zijn naar voren gekomen omdat zij beter passen bij de grensoverschrijdende en snel veranderende taken van de overheid. Denk aan Regiegroepen, coördinatieorganen en ketenbureaus. De politiek-bestuurlijke verantwoordelijken in de departementen, provincies en gemeenten moeten deze verbanden hun werk laten doen en meer autonomie geven. Dit is bijvoorbeeld de oproep van Aardewijn en Crijns (2008) die namens UWV en Belastingdienst de loonaangifteketen probeerden te realiseren. Zij willen een nieuw sturingsmodel voor ketens met sturing door een ketenregisseur op het operationeel-tactische niveau van uitvoering en een keteneigenaar (vanuit de ministeries) op het tactisch-strategische niveau van de verantwoordelijkheid. Per interdepartementaal project of keten zou er een kernteam van verantwoordelijke bestuurders moeten komen dat uitvoerders ruimte geeft om te experimenteren in de samenwerking. Het kernteam geeft het kader en de backing en het gewicht ligt verder bij de uitvoering.

Anderzijds is er veel twijfel over deze nieuwe organisatievormen bij de overheid. De sceptici zeggen dat het in theorie prachtig klinkt, die ketens of netwerken, maar dat er in de praktijk weinig van terecht komt. Elke schakel of dienst heeft zózeer zijn eigen unieke kenmerken dat je niet zomaar alles aan elkaar kunt knopen. De kosten voor het aan elkaar knopen zijn veel hoger dan de winst die je met een geïntegreerde keten kunt behalen. Bovendien is de politieke verantwoording bij ketens moeilijk te organiseren en te effectueren. De democratische verantwoording voor de operaties en resultaten van netwerkconfiguraties bij de overheid is een fundamenteel probleem en deze blijft vaak in het duister (Goldsmith & Eggers, Kamarck). Bovendien staan deze verbanden vaak haaks op de blijvende verticale organisatiestructuur en de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van de departementen. Tot nu toe zijn zij niet succesvol in de staande organisatie geïncorporeerd. Zij zorgen voor veel onduidelijkheden in de coördinatie en verantwoording.



D13

De overheid moet zich gaan organiseren in ketens



De overheid moet zich blijven organiseren in kolommen die samenwerken

Gemiddelde: 1,8; spreiding: 0,9 (eenduidig)

Onder de respondenten bestaat een zekere voorkeur voor de organisatie in ketens. De noodzaak tot meer samenwerking binnen de overheid wordt in elk geval gevoeld. Men ziet in het algemeen ook dat ICT gevolgen heeft voor de structuur van de overheid: "Heb nou eens even oog voor de dynamiek van wat ICT doet met de structuur van de overheid. Ik heb soms het gevoel dat ik iedere dag druk op de open zenuw van de fictie dat wij nog steeds het Huis van Thorbecke nodig hebben."

Ondanks de eenduidigheid van antwoorden hebben velen moeite met het begrip keten. Misschien komt dit door de onduidelijkheid over het begrip. Sommige respondenten geven de voorkeur aan het begrip 'netwerken' als het gaat om de overheid. Het begrip keten komt uit de logistiek en de industrie. Er zijn ook nog weinig voorbeelden van 'echte' ketens bij de overheid. Een keten is een samenwerkingsverband op een bepaald gebied van producten of diensten waarbij verschillende organisaties betrokken zijn in een zelfde organisatorische structuur, op een gezamenlijke infrastructuur en met een gedeelde leiding. Samenwerken met eenzelfde technologie of gedeelde applicaties vormen geen keten.

Er zijn nog weinig voorbeelden van succesvolle ketens bij de Nederlandse (semi-)overheid. Het netwerk van de RDW en, o.a. pomphouders en politie is een van de weinige successen. De loonaangifteketen van UWV en Belastingdienst stuitte op een automatiseringsdrama bij de uitvoering van de wet Walvis dat volop in het nieuws is geweest. Ook de *veiligheidshuizen* lopen volgens sommige respondenten niet goed. "Het is een chaos met de veiligheidshuizen omdat dezelfde fouten die de rijksoverheid bij andere dossiers heeft gemaakt ook daar zijn gemaakt. Namelijk niet goed nadenken over wat het organisatorisch betekent. Niet goed nadenken dat een veiligheidshuis in het noorden van het land misschien wel iets anders is dan in het zuiden van het land omdat partijen anders georganiseerd zijn etc. (...) Het moet ook doorvertaald worden. Wie van ons is ooit in een functioneringsgesprek aangesproken op de bijdrage die je aan de keten hebt geleverd? Als je in ketens wil gaan werken dan moet je eigenlijk een collectief functioneringsgesprek met de ketendirecteuren hebben. Dan geef je ook de keten een opdracht. Dan zoeken die ketendirecteuren onderling maar uit hoe ze het werk verdelen. Dat is nog nooit gebeurd" (Thijssen).

Het niet bestaan, of niet goed werken van ketens geldt niet alleen voor de Rijksoverheid, maar ook voor de gezondheidszorg: "Gezondheidszorg en de rijksdiensten zijn beide georganiseerd in kolommen en blijken niet succesvol te zijn in het werken in ketens. Beide maken de overgang van aanbodgericht naar vraaggestuurd werken. Het succes hiervan is afhankelijk van hoe er prikkels worden gegeven, maar die zijn nu alleen pervers en aanbodgericht. Het is nu zo dat er veelal geen enkele adequate keteninformatie beschikbaar is. Als je na een opname in het ziekenhuis bijvoorbeeld door een andere zorgorganisatie verder geholpen moet worden om thuis of elders te herstellen worden vaak alle basisgegevens weer opnieuw opgevraagd. Ook tussen en zelfs binnen ziekenhuizen komt dit voor" (Poerstamper).

Deze stand van zaken en de onduidelijkheid van wat een keten precies inhoudt zorgen ervoor dat weinig respondenten kunnen aangeven hoe het beter moet. Een van de respondenten heeft wel veel eigen ervaring met een van de bovengenoemde ketens bij de



overheid: "Ketens brengen een heel vervelend besturingsparadigma met zich mee: de betrokken organisaties worden verticaal gestuurd maar ketens moeten horizontaal verbonden worden. Dat betekent dat managers in die organisaties op een andere manier moeten gaan denken. 'Ik heb een baas die wil dat ik dit doe, en ik heb een collega in de organisatie hiernaast en die wil iets heel anders'. Dat is het lastige dilemma van managers waar ketens mee te maken hebben. Dat zie je in de zorgketen, de onderwijsketen, de Suwi-keten, overal zie je dat sturingsdilemma opkomen. Op een gegeven moment heb je mensen op bestuurlijk niveau nodig die dat soort hele lastige knopen doorhakken" (Franke).

Vanuit zijn ervaring suggereert deze respondent het volgende *besturingsmodel* voor ketens waarin de kolommen (departementen) overeind kunnen blijven staan: "Ketens zijn van uitvoerders, niet van ministeries. Dat de ministeries zelf samen willen gaan, dat kun je vergeten. Net zo zeer als dat de Belastingdienst en het UWV gaan fuseren. In plaats hiervan moeten ketens vanuit de betrokken organisaties een *kernteam* op ambtelijk niveau creëren en daarboven een vergelijkbaar *bestuurlijk overleg* met minister(s) en staatssecretaris(sen). Het kan zijn dat er in dat kernteam dingen worden besloten die nog politieke dekking behoeven in de afstemming tussen de politieke ambtsdragers. Onder het kernteam hebben we dan op *operationeel niveau* een heleboel zaken die door lijnmanagers kunnen worden afgehandeld. Die uitvoerders moeten vooral veel ruimte krijgen om hun werk te kunnen doen. Het kernteam krijgt dan na verloop van tijd steeds minder werk. Dit model betekent dus dat de organisatiemuren nog steeds wel overeind staan, maar dat je via een handige manier van mandateren en toegang geven tot elkaars faciliteiten als het ware een virtuele organisatie creëert. Voor deze ketens moet dan wel een meerjarige budgettering komen, anders kunnen ze niet werken" (Franke).

Een respondent stelt dat de overheid de burgers teveel vermoeit met de gebrekkige (keten)samenwerking van overheidsdiensten achter de schermen: "Ketens moeten wel transparant zijn. Want de huidige situatie is dat ik als burger afhankelijk ben van gegevens in verschillende kolommen en dat de aansluiting tussen die kolommen niet klopt. De structuur van de overheid is zo complex geworden, evenals de verbindingen die aangebracht worden. Je moet die hele complexiteit ook niet aan de burger willen uitleggen. Geef hem alleen een goede toegangspoort die hij kan vinden en waar hij met zijn vragen terecht kan" (Brennikmeijer).

5.3.3 Thema 14. Centrale regie of polderen?

Moet de centrale overheid meer centrale regie voeren bij de ontwikkeling en implementatie van ICT of moet dit aan het onderlinge overleg van de verantwoordelijke actoren overgelaten worden zodat zij zelf hun werkzaamheden op elkaar kunnen afstemmen?

Het meest omstreden issue bij de invoering van de elektronische overheid in Nederland is de vraag of er meer centrale regie gevoerd moet worden vanuit de ministeries, en misschien wel een ministerie voor ICT, of dat de invoering overgelaten kan worden aan het overleg van allerlei stuur-, regie- en coördinatiegroepen en de betrokken uitvoeringsorganisaties, provincies en gemeenten zelf. Nederland is een decentraal opgebouwde eenheidsstaat met een cultuur van 'polderen'. Polderen is niet hetzelfde als netwerken. Bij polderen willen alle betrokkenen een aandeel in het overleg en zijn resultaten vanuit het eigen perspectief (onderhandeling); bij netwerken vindt overleg en samenwerking plaats vanuit een gezamenlijk perspectief dat op voorhand gegeven is. Het laatste sluit niet uit dat er voor elke participant wel resultaten uit het



samenwerkingsproces gehaald moeten kunnen worden, anders is de motivatie voor participatie te gering.

In Europa worden verschillende strategieën gehanteerd bij de implementatie van de eOverheid (HEC, 2008). De meeste landen organiseren meer centrale regie dan in Nederland gebruikelijk is. De eveneens decentraal opgebouwde staat Denemarken heeft een *Steering Committee of Joint Government* dat alle overheidslagen vertegenwoordigt, en dat centraal ondergebracht is bij het Ministerie van Financiën (Mulder, 2008).

De voorstanders van meer centrale regie bij de eOverheid in Nederland vinden dat de uitvoering van de elektronische overheid stagneert. Dit standpunt treft men vooral aan bij degenen die bezig zijn met de implementatie hiervan. Uit frustratie roepen zij steeds meer om centrale regie (T. van Dijk, 2008 en 2010).

Zij wijzen niet alleen op de problemen bij recente projecten zoals SUB, Walvis en P-Direkt (eerste versie) maar ook op de stagnatie in de uitvoering van het NUP. De onderdelen van het NUP zouden niet voldoende op elkaar afgestemd zijn (Gateway Review NUP, 2010). In een onderzoek gebaseerd op een paneldiscussie van tegen de 60 betrokkenen bij samenwerkingsprojecten van de eOverheid bleek 58% een stevige vorm van centrale regie onontbeerlijk te vinden. Deze zou politiek belegd moeten worden, daarbij appellerend aan het politiek-bestuurlijke niveau (T. van Dijk, 2010).

Voorstanders van deze opvatting wijzen op het moeizaam tot stand komen van shared-services bij de Rijksoverheid. P-Direkt voor de personeelsadministratie van ministeries kende een moeizame start en jarenlange vertraging. Het op dit moment startende 'F-Direkt' voor de financiële administratie op basis van gezamenlijke ERP software werkt met verschillende standaarden. SZW, Financiën, VWS en VROM lijken te gaan werken met SAP software en Justitie, LNV en Buitenlandse Zaken met Oracle software (Lievense, 2010). Voorstanders van meer centrale regie wijzen voortdurend op de noodzaak van gezamenlijke standaarden voor de eOverheid.

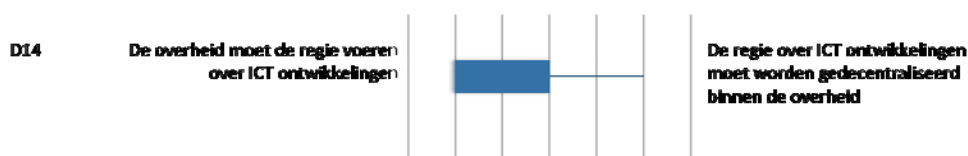
Sommige voorstanders van meer regie roepen al jaren om een orgaan, ministerie of persoon verantwoordelijk is voor ICT. In elk geval moeten volgens hen de politiek- en bestuurlijk verantwoordelijken gezamenlijk hun functie waarmaken en de elektronische overheid beter aansturen. Daarvoor zijn meerdere oplossingen denkbaar, niet alleen een ministerie voor ICT. Het genoemde panel noemde de volgende personen of instanties:

- De betrokken politiek of bestuurlijk verantwoordelijke
- Een bestaande Regiegroep of de Manifestgroep
- Een toezichthouder
- Een stuurgroep, een kerngroep of architect/project board
- Eigen ketendirecteur
- Een ketenregisseur
- Een projectleider van buiten of een onafhankelijke mediator

De tegenstanders van meer centrale regie en de voorstanders van polderen en de weg van de geleidelijkheid vinden dat de onderdelen en taken van de eOverheid te complex zijn voor centrale regie. Ongeveer 20% van de deelnemers aan het genoemde panel zag geen oplossing in de benoeming van verantwoordelijke personen of instanties. Zij hechtten meer waarde aan duidelijke doelen, werkwijzen en expliciete afspraken binnen projecten. Blauwdrukken werken volgens hen niet (T. van Dijk, 2010).



Als ondersteuning voor deze lijn kwam Korsten et al. (2010) onlangs met een rapport van het onderzoek *Regeren met Programma's* waarin dertien grote kabinetsprogramma's onder de loep genomen werden. Volgens hem is de interdepartementale samenwerking constructief en leidt deze tot resultaten. De uitzondering wordt gevormd door interne projecten van de Rijksdienst zoals één logo en één Rijkswerkplek. Hier is volgens hem de bestuurlijke aandacht achtergebleven. Samenvoegen van ministeries of het creëren van één verantwoordelijk ministerie is echter niet noodzakelijk. In plaats hiervan moet men letten op een aantal succesfactoren van interdepartementale samenwerking. In de eerste plaats zijn nieuwe programma's het meest succesvol; dan zijn er nog geen 'koninkrijkjes' gevormd die een bepaald onderwerp claimen. Cruciaal is bovendien de bestuurlijke aansturing op een hoog niveau. Dit kan door het aanwijzen van coördinerend minister, afhankelijk van het onderwerp. Het instellen van een ministeriële regiegroep of het benoemen van een programmaminister is ook mogelijk. – Met deze voorstellen komt Korsten wel overeen met degenen die meer centrale regie willen.- De programma's en projecten zelf blijven echter interdepartementaal.



Gemiddelde: 2,5: spreiding 1,2 (licht gespreid)

In de interviews kom een duidelijke voorkeur voor meer centrale regie bij de ontwikkeling van de elektronische overheid naar voren. De urgentie neemt toe in het gevoel van de respondenten. Het gaat niet hard genoeg met de elektronische overheid. Er wordt veelvuldig verwezen naar landen als Denemarken, Oostenrijk en Singapore waar men dankzij regie veel verder zou zijn. "Het moet politiek! Als het op dit niveau niet aangekaart wordt, komt er niks van terecht!" (Thunnissen). Het ontbreekt volgens velen ook aan een gezamenlijke infrastructuur: "Het ontwikkelen van ICT moet vergeleken worden met Rijkswaterstaat die een wegennet ontwikkelt. Dat moet vrij centraal en gestuurd. Als polderen betekent uiterst lang worstelen vanuit al die machtstructuren enz., dan zeg ik: hou daar direct mee op!" (Brenninkmeijer). "Misschien moeten we straks wel de eerste *nota digitale infrastructuur* hebben of zo. Waarom niet?" (Hillenaar). "Iedereen heeft inmiddels zijn eigen verwerkingsomgeving gecreëerd. We hebben nu alleen al bij de Rijksoverheid 49 datacenters! Die zijn allemaal bezig met vernieuwing, langs elkaar heen. Er zitten hele kleine datacenters bij. Dat moet geconcentreerd worden" (Hillenaar).

Sommigen stellen ook een vrij vergaande regie in bedrijfsvoering en uitvoering voor: "Ik denk dat je belangrijke delen van de bedrijfsvoering van de overheid weg moet halen bij de verschillende departementen en dat je die rijksbreed en misschien zelfs overheidsbreed efficiënter en bedrijfsmatiger moet organiseren." "Dat we 27 netwerken hebben, dat is stompzinnig. Ieder groot bedrijf pakt het anders aan. Ik ben bij HP op bezoek geweest. Die hebben een belangrijke efficiëncyslag doorgevoerd. Puur op kosten. Wij bij de Rijksoverheid zijn absoluut niet kostenbewust. We hebben teveel geld. We worden totaal niet geprikkeld. Het is een gesel, denk ik dat er zoveel geld is!".

Een minderheid heeft bedenkingen bij meer centrale regie: "Er moet regie op hoofdlijnen zijn, maar niet op de details van de uitvoering. Hiervoor heeft alleen de uitvoering voldoende kennis. Verder heeft centrale regie vaak de neiging zich niet te beperken." Er is niks vervelender dan dat iemand anders voor jou gaat vertellen hoe je iets moet doen als je weet dat jij daar primair van bent en zelf denkt: wij zijn er de autoriteit van in



Nederland. Wie denk je wel dat je bent dat je mij gaat vertellen wat ik moet doen? Dus ik vind dat er weliswaar een stuk regie moet zijn maar dat die ook principes moet hanteren.”

Een ander vindt dat dit niet in de Nederlandse cultuur thuis hoort en stelt een meer gefaseerde opbouw van een centrale aanpak voor: “Geen centrale regie. Dat past niet in de cultuur. Ik ben het wel eens met Korsten dat meer sturing gewenst is. Die moet komen van DG OBR, in samenspraak met de departementen. Voor de sturing worden momenteel hulpstructuren gecreëerd, bijvoorbeeld CIO's van departementen met een rol van portefeuillehouder. Daardoor wordt langzamerhand het onderling commitment vergroot. Belangrijk is eerst een beetje polderen, dan het resultaat neerleggen bij de autoriteiten, om het tenslotte te kunnen sturen en of afdwingen. Dat gaat in de volgende fasen. Allereerst moeten de volgende twee werelden bij elkaar gebracht moeten worden: 1. Bedrijfsvoering Rijk (verandering 'intern', sturing door DG OBR) en 2. eDienstverlening (extern, geleid door GI beraad). De CIO zou meer een rol moeten spelen in het primaire proces. Vervolgens horizontale vormen vinden tussen de departementen. De focus weghalen bij BZK en meer naar de CIO's van de departementen schuiven. Digitale werkplekken creëren met generieke voorzieningen. Uiteindelijk zijn we dan in hetzelfde gebouw aan het werk. En is er geen onderscheid meer tussen ministeries” (Edelbroek).

Over wie of wat de regie zou moeten voeren wordt verschillend gedacht. Sommigen zijn voorstander van één coördinerend ICT ministerie, anderen niet. De meesten kijken naar Binnenlandse Zaken, ofschoon hier ook tegengeluiden komen.

Een respondent ging zover in zijn uiteenzetting van wat er op kortere en langere termijn zou moeten gebeuren dat hem gevraagd werd te schetsen hoe een digitale paragraaf van het komende Regeerakkoord eruit zou kunnen zien. “Die zou moeten beginnen met een algemene sectie van een meer filosofische aard waarin uitgewerkt wordt hoe ver we nu zijn met de netwerksamenleving en de horizontalisering, en wat dit betekent voor de organisatie van de overheid op de langere termijn. In hoeverre kan het medebewind blijven voortbestaan? De tweede sectie zou dit moeten uitwerken in een aantal mogelijke besturingsmodellen ofwel verdelingsmodellen voor verantwoordelijkheid. Die moeten eenvoudig en herkenbaar zijn en gelden voor een tijdspanne van 6 tot 8 jaar. Zij moeten afhankelijk zijn van het type problemen waar het om gaat. Je hebt immers verschillende soorten regie nodig voor verschillende problemen. In deze modellen moeten partijen bij elkaar gebracht worden. Daarin dient ook de verantwoordelijkheid van de ministeries aan de orde komen. Ik ben geen voorstander van één ministerie voor ICT. Zaken moeten voortdurend in de ministerraad worden afgekaart. BZK heeft wel een belangrijke coördinerende en sturende rol, zeker binnen de overheid. Het probleem is dat zij die rol verloor heeft. BZK is veel te delegerend en afwachtend geworden. Veel kennis is daar ook verloren gegaan. Net als andere ministeries heeft zij de sturende rol afgeleerd in het tijdperk van decentralisatie, verzelfstandiging en uitbesteding of privatisering. De derde sectie moet concrete afspraken bevatten voor de komende vier jaar, waar de verschillende ministeries op afgerekend kunnen worden. Met welke van de bovengenoemde besturingsmodellen zij gerealiseerd moeten worden. Hierin moet staan wat de komende vier jaar echt bereikt moet worden, wil er geen aantoonbare schade ontstaan. Bepaalde basisregistraties die gerealiseerd moeten worden, bijvoorbeeld.”

5.3.4 Thema 15. Uitbesteden of zelf doen?

Moet de overheid ICT projecten zelf uitvoeren of moeten ICT projecten steeds meer uitbesteed worden?



Overheden besteden aanzienlijk meer ICT uit dan bedrijven. Gemiddeld gaat het om 40 tot 50 procent meer. Dit geldt internationaal (Graham & Scarborough, 1997). De drang om meer uit te besteden wordt steeds groter. In de huidige crisis blijft de vraag naar externe ICT-ers alleen binnen de overheid op peil. De vraag naar interne ICT-ers neemt zelfs enigszins toe terwijl deze overal elders daalt (Ernst & Young, 2010). In 2009 zijn overheden meer gaan uitgeven voor hardware, software en externe services (Ernst & Young, 2010).

Wat drijft overheden tot uitbesteding? Volgens Graham et al. (1997) gaat het om:

1. Kostenreductie;
2. Verbetering kwaliteit van de ICT-dienstverlening;
3. Gebrek aan eigen expertise en gebrek aan mogelijkheden om gekwalificeerd eigen personeel in dienst te nemen of te houden;
4. Focus op de eigen 'core business' van de overheidsdienst en
5. Budgettaire motieven (afslanking van de overheid).

Volgens het Journal of Management Development (Kakabadse & Kakabadse, 2000) en Kok (2003) worden de volgende mogelijke positieve effecten van uitbesteding genoemd in de wetenschappelijke literatuur:

1. Toename van klantgerichtheid;
2. Betere specialisatie;
3. Betere mogelijkheden voor monitoring;
4. Kostenbesparingen, ofschoon er ook genoeg voorbeelden zijn van hogere kosten.

Als problemen van uitbesteding bij de overheid worden volgens dezelfde studies genoemd:

1. Het gebrek aan managementkwaliteit bij de overheid;
2. Vermindering van kwaliteit van dienstverlening;
3. De verdeling van eigendomsrechten;
4. Onzekerheid over levering;
5. Vermindering mogelijkheden tot verantwoording naar de politiek.

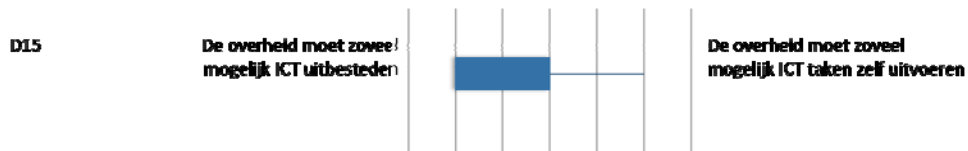
De motieven voor uitbesteding bij de overheid zijn vaker politiek (bijvoorbeeld afslanking en regionale ontwikkeling, zoals bij de EU). Ook noemen overheidsorganisaties vaker het niet kunnen vasthouden of inhuren van gekwalificeerd personeel als motief (Kok, 2003). Bij de gesignaleerde problemen wordt het vermeende zwakke management bij de overheid en de grote afhankelijkheid van externe consultants vaker genoemd dan in de private sector (Peled, 2001).

Het vergroten van ICT uitbesteding bij de overheid kent voor- en tegenstanders. De argumenten hebben minder te maken met politieke opvattingen (meer of minder marktwerking) als wel met strategische overwegingen en inschattingen van de capaciteiten die de overheid op het gebied van ICT heeft. Sommigen vinden dat de overheid ICT projecten meer zelf in de hand moet houden. Het betreft hier immers een van de belangrijkste strategische sectoren of toepassingen van de toekomst. Als de overheid deze uit handen geeft zal zij marginaliseren. Na uitbesteding van de uitvoering in het primaire proces volgt dan mogelijk uitbesteding van het beleid. Consultants worden immers steeds vaker ingehuurd om advies te geven t.a.v. beleid, bestuur en toekomstvisie. Men vreest dat de aankomende heroverweging (bezuinigingen) zullen worden aangegrepen voor nog meer uitbesteding van ICT om zodoende de vaste formatie op de begroting terug te brengen. Hierdoor zou de interne deskundigheid in zake ICT op zo'n laag peil gebracht



worden dat de overheid niet langer in staat is om professioneel opdrachtgeverschap te garanderen.

Hier tegenover staan degenen die vinden dat ICT in beginsel moet worden uitbesteed omdat het tot een deel van de bedrijfsvoering behoort dat gemakkelijk uitbesteed kan worden. ICT bedrijven op de markt hebben nu eenmaal de grootste deskundigheid op dit terrein. De overheid kan deze achterstand bij een technologie die steeds complexer wordt niet meer inlopen. Het zou een ongelofelijk omvangrijk intern bijscholingsprogramma vereisen dat bij de huidige financiële randvoorwaarden en de bestaande ICT-deskundigheid en awareness van ambtenaren niet reëel genoemd kan worden. ICT bedrijven kunnen veel sneller en efficiënter inspelen op nieuwe mogelijkheden. Uiteindelijk is het dan goedkoper. Op deze manier krijgt de overheid ook beter zicht op de exacte kosten van ICT. Dit kan helpen om tot verantwoorde stappen te komen bij de komende bezuinigingen. ICT-regie vanuit het politiekverantwoordelijke niveau is volgens de voorstanders prima te organiseren.



Gemiddelde: 2,2; spreiding: 1,2 (licht gespreid)

De meeste respondenten zijn voorstander van zoveel mogelijk uitbesteding van ICT. "Laat de markt doen waar zij goed in is" (Franke). "Zweden is het voorbeeld; dat heeft een ambtelijk apparaat met een veel kleinere omvang dan Nederland. Ze hebben er voor gekozen om het meeste aan de markt over te laten in transparante constructies, geheel privaat of in public-private constructies". "We doen het steeds meer. Ontwikkelen buiten de deur met de regie hier" (Bogerman). "Het beschrijven van de specificaties/eindtermen (aan welke kwaliteitseisen moet een systeem voldoen?) moet toch te definiëren zijn. Waarom kunnen bedrijven wel uitbesteden en twijfelt de overheid hier steeds aan? Je moet wel steeds goed nadenken over de criteria voor uitbesteden i.v.m. goed opdrachtgeverschap."

Sommigen zien wel grenzen aan de uitbesteding. De meeste bedenkingen gaan uit naar het professioneel opdrachtgeverschap. Kan de overheid dit wel handhaven als zij steeds meer alle know how uitbesteedt? Anderen zien grenzen aan de uitbesteding omdat je sommige dingen wel moet uitbesteden, en andere niet: "Uitbesteding kan voor de uitvoering, maar niet voor de hogere ICT taken op beleids- en bestuursniveau. Nu worden deze taken ook in toenemende mate uitbesteed. Zelfs visievorming. Dan ben je gevaarlijk gek, als je dat doet. Een aantal zaken: je informatiebeleid, je informatiearchitectuur, de governance - de manier waarop je met allerlei zaken omgaat, strategie in de richting van klanten, multichannel benadering, dat zijn allemaal dingen die je in eigen huis moet houden of halen. Waar het gaat om de vormgeving van je dienstverlening of de aansluiting van je dienstverlening op ICT moet je dat ook zelf in de hand willen houden. Je mag de markt af en toe wel eens prikkelen: ik zit met dit probleem, hoe zouden jullie dat aanpakken?" (Franke).

5.3.5 Thema 16. ICT als bezuiniging of als investering?



Wordt de overheid van ICT goedkoper? Kan ICT als instrument voor bezuiniging ingezet worden of kost de ontwikkeling hiervan op de korte termijn alleen maar meer?

“Het toepassen van ICT voor nieuwe en efficiëntere processen kan het kabinet helpen bij de bezuinigingen”, stelde Eurocommissaris Kroes voor de Digitale Agenda tijdens een persconferentie na afloop van ICTDelta2010 in Rotterdam op 18 maart.

Deze uitspraak past bij de intrinsieke belofte van ICT dat het automatiseren van bijvoorbeeld bedrijfsprocessen en dienstverleningprocessen organisaties aanzienlijk goedkoper maakt. Zaken kunnen geautomatiseerd immers veel efficiënter en tegelijkertijd veel effectiever worden afgehandeld. Op die manier verbetert ICT de arbeidsproductiviteit. Er is minder arbeidskracht nodig voor zogenaamd laagwaardig werk en er worden beduidend minder fouten gemaakt dan bijvoorbeeld bij handmatige data entry vanaf papieren formulieren.

Maar of ICT de overheid werkelijk significant goedkoper maakt, of misschien juist wel duurder, is helemaal niet zo gemakkelijk te onderbouwen of te bevestigen. Dat kent een aantal oorzaken.

Ten eerste komt het omdat er voor collectieve ‘goederen’ zoals beleid, bestuur en wetten nauwelijks objectieve indicatoren bestaan om de efficiency en de effectiviteit te meten (Ministerie van Financiën, 2005; Koning, 2008). Er zijn natuurlijk wel subjectieve indicatoren om een en ander vast te stellen, zoals de door ondernemers gepercipieerde lastendruk afgezet tegen de overheidsuitgaven. Maar daarvan is het maar zeer de vraag of ICT in het verbeteren van de situatie enige soelaas biedt. Zo was de *perceptie* van ondernemers in Nederland in ieder geval tot voor kort dat het automatiseren van berichtenverkeer tot dusver *niet* tot een vermindering van de lastendruk heeft geleid (Arendsen, 2008).

Ten tweede zijn de kosten verbonden aan ICT niet inzichtelijk genoeg. Het ontbreekt aan voldoende betrouwbare gegevens (Algemene Rekenkamer, 2008ab) en over de precieze omvang is men het ook niet eens (zie bijvoorbeeld de uiteenzettingen van parlementariër Arda Gerken in Trouw (2007) en Verhoef in Digitaal Bestuur in 2008). Dat het ondanks alle onduidelijkheid niet om kinderachtige bedragen gaat, staat overigens buiten kijf. Volgens CBS gegevens geeft de overheid jaarlijks meer dan 10 miljard uit aan ICT. Volgens de Rekenkamer (2008ab) en volgens Verhoef (2008) gaat het in de onderzochte projecten om 2 tot 4 miljard waarvan een substantieel deel niet goed bestemd wordt. Op dit terrein liggen dus grote winstkansen. Veel ICT-projecten in de publieke sector maken hun beloften niet waar. Dit wordt veroorzaakt door verschillende factoren, zoals een ondeugdelijke raming, politieke druk en het onderschatten van de organisatorische, veranderkundige en technische complexiteit.

Ten derde, en dat is misschien wel de belangrijkste reden, komt het door de totaal verschillende manieren van kijken naar en denken over de kosten van ICT. In de wetenschap zijn en worden allerlei manieren van kijken naar ICT kosten verder uitgewerkt (bijvoorbeeld door Venkatraman, 1997; Ross et. al, 2006, Oude Luttighuis, 2010) Daarbij maakt het nogal uit of ICT worden gezien als een kostencentrum of bijvoorbeeld als een service centrum. In een kostencentrum benadering is het maar de vraag of een voorziening als DigiD een bezuinigingsronde overleeft. Het kost geld en we konden vijf jaar geleden prima zonder. De wereld stond toen ook niet stil. In de service centrum benadering echter is het weghalen van DigiD absoluut geen optie. De afhankelijkheid is zo groot, dat met het weghalen van DigiD grote delen van de overheidsdienstverlening abrupt stil komen te liggen – onlangs lag DigiD enige tijd stil-. Dat betekent enorme financiële



schade, alleen al door het niet tijdig kunnen innen van belastingen. Sterker nog, in een waarde centrum benadering kan er zelfs toe worden overgegaan om net als nu nog bij kadastrale gegevens aan DigiD kostendekkend te willen opereren. -- Dit staat in schril contrast tot de open data beweging die thans opkomt. -- Bijvoorbeeld door gebruikerslicenties te verkopen aan grote verzekeraars, banken en aan allerlei webwinkels. Een investering verdient zich dan wellicht niet op de korte, maar mogelijk wel op de langere termijn vanzelf terug. Tot slot, vanuit een waardecentrum benadering is de vraag of ICT de overheid goedkoper niet eens zozeer aan de orde, maar veelmeer hoe het waarde kan toevoegen.

Samengevat, de op dit moment nog steeds vrij beperkte set van objectieve indicatoren, de enigszins ondoorzichtige cijfers en de uiteenlopende beelden van waardebepaling bemoeilijken het antwoord op de vraag of ICT de overheid goedkoper maakt. Maar met de heroverwegingen die gaande zijn en de immense bezuinigingen die op de overheid afkomen, is het wel een van de meest prangende vragen. Daarom is het van belang dat de beelden zo snel mogelijk helder worden, waarbij zowel wetenschap (manieren van kijken naar kosten en vooral de baten) als overheid (wat zijn de precieze uitgaven) aan zet zijn. Zolang de beelden niet scherp zijn, blijft het dilemma; Kan ICT effectief als instrument voor bezuiniging ingezet worden of kost de ontwikkeling hiervan op de korte termijn alleen maar meer en gaat de overheid daarmee niet te grote risico's aan?



De interviews laten duidelijk zien dat het bij dit dilemma nog erg wikkelen en wegen is. ICT biedt enorme kans om meer met minder te doen, kansen die in het huidige tijdsgewricht gepakt *moeten* worden. Maar kan deze overheid die kansen wel pakken? Het vergt toch een andere manier van kijken en handelen, en van financieel afrekenen.

Sommigen vinden bijvoorbeeld dat er te weinig financieel direct afgerekend wordt bij de overheid: "Er is zoveel geld, het klotst bijna over de kades heen dat als het misgaat, dan gaan we het nog een keer proberen. Terwijl als je naar het bedrijfsleven kijkt: als iemand een raffinaderij in Australië moet neerzetten dan krijgt hij zoveel geld en moet hij het realiseren. Als het niet gelukt is krijgt iemand op het hoofdkantoor flink op zijn kop en ook degene die het doet. (...) Dat is de urgentie binnen het bedrijfsleven, die mis ik helemaal bij de overheid". De wijze van financiering geeft ook vaak geen aanleiding tot directe afrekening in projectmatig werken: "Kijk naar de financiering van het NUP, die heeft al die departementen tot op heden geen euro gekost. De eerste slag is gemaakt met een subsidie ICT, 100 miljoen werd opzij gezet uit het FES gelden en dat gaan we keurig verdelen. Daar kreeg BZK 50 miljoen van, daar kreeg EZ 50 miljoen van. Daar is een belangrijk deel van het NUP mee gefinancierd. Nu kwamen we in de fase waar opnieuw financiering moest komen. Geen enkel departement was bereid 1 euro te leveren" (Thijssen).

"Bezuinigen en investeren, het moet allebei. Ik denk dat wij zoveel onnodig besteden aan ICT" (Hillenaar). "Ik geloof dat wij 10 miljard per jaar uitgeven aan ICT. Ik denk dat wij hetzelfde werk zouden kunnen doen voor de helft van het geld omdat ons volwassenheidsniveau in het werken met ICT relatief laag is. Lager dan in de markt." "Al die overschrijdingen. Twee keer zo duur, twee keer zo lang, noem maar op".



“Een benadering waarin ICT enkel gezien wordt als kostenpost is riskant. Zo'n benadering gaat uit van de onderstaande organisatie van de overheid, hoe die ingericht is en betaald wordt, en bekijkt vervolgens de mogelijke bezuinigingskosten. Dit verraadt een opvatting die ICT veel te eng en instrumenteel opvat. Maar dit werkt gewoon niet. In plaats daarvan is een visie vereist op de bijdrage van ICT aan het behoorlijk handelen van de overheid” (Brenninkmeijer). “Je kunt ICT ook inzetten om de kwaliteit te verbeteren, of nieuwe mogelijkheden aan te bieden. In dat geval heb je een heel ander soort businesscase, waarbij veeleer sprake is van investeringsprojecten.”

“Over tien jaar hebben wij als overheid simpelweg de soldaten niet meer om deze grijze manier van werken... Het droogt gewoon op. Wij moeten ons slimmer gaan organiseren.”
“Wat ik merk is dat wij met steeds minder mensen steeds meer vraagstukken op ons bordje krijgen” (Stolk). “Het domme werk: de routine kun je door de software laten doen. En je kunt het interessantere werk gewoon overhouden. Dus kun je ook met minder mensen dezelfde output halen” (Van der Zande). “Voor de komende periode gaat dit vol spelen. En ik denk dat bij veel departementen dit een heel belangrijk vraagstuk is. Dat we belangrijke grote investeringen moeten plegen waarvan de businesscase positief is. Die grote investeringen zijn bepalend om uiteindelijk je taakstelling en je geldreductie te realiseren. De kost gaat echter voor de baat” (Stolk). “Ondertussen wordt er bezuinigd. Wie gaat hier balans in brengen?” (Edelbroek). Een lastige vraag gezien het ontbreken van politiek commitment op ICT en op de daaraan verbonden keuzes voor inzet van geld.

5.4 Visie op ICT / Technologie en beleid

5.4.1 Thema 17. Technische ontwikkeling of beleidsvisie

Beïnvloeden de technologische ontwikkelingen het beleid of moet het beleid de technologie sturen?

Het werkprogramma van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid begint haar werkprogramma (WRR, 2008) met de opmerking dat technologie door de eeuwen heen enorme invloed heeft uitgeoefend op de inrichting en het functioneren van onze samenleving. Technologische ontwikkelingen en hun toepassingen zorgen voor een aanhoudende reeks van nieuwe mogelijkheden, maar roepen tegelijkertijd een groot scala aan maatschappelijke en normatieve vragen op. Technologische ontwikkelingen bieden kansen voor de vormgeving van verschillende aspecten van die relatie, zoals democratie, dienstverlening, surveillance/repressie en rekenschap en verantwoording, maar leveren ook risico's op. Met dit uitgangspunt wordt op zijn minst gesuggereerd dat er kan worden nagedacht over technologiebeleid ten aanzien van ICT ontwikkelingen.

De verkenningscommissie 'ICT en economie', (Risseeuw, 2001) stelt echter dat, gezien de dynamiek van ICT en innovatie (snelheid en onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen), het onwenselijk en onverstandig is vooraf en van bovenaf prioritaire ICT-kennisgebieden aan te wijzen als basis voor programmatische aansturing van de kennisinfrastructuur. Ervan uitgaande dat kennis de basis vormt voor beleid kan worden geconcludeerd dat Risseeuw ervoor pleit om niet vooraf beleid vast te stellen. In hun adviesrapport aan de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid geeft Risseeuw aan dat dit verstarrend werkt en het risico met zich mee brengt van wedden op verkeerde paarden. Veel belangrijker is een beleid gericht op een betere wisselwerking en netwerkvorming tussen enerzijds kennisinstellingen en anderzijds bedrijven en andere (non-profit) organisaties.



Met deze twee visies ten aanzien van de relatie tussen technologieontwikkelingen en beleid is het dilemma geformuleerd. Enerzijds kan worden beargumenteerd dat technologische ontwikkelingen zo snel gaan dat het niet zinvol is daar a priori beleid op te formuleren. Anderzijds ontwikkelt technologie zich alle kanten op. Om niet achter elke hype aan te lopen is het van belang dat de overheid zelf nadenkt over de rol die ze wil spelen in de maatschappij. Vervolgens kan worden geprobeerd om met stimulerend innovatiebeleid de technologie een gewenste kant op te sturen.



Gemiddelde: 3,5; spreiding: 0,9 (eenduidig)

Voor wat betreft dit dilemma is men van mening dat beleid de wijze waarop ICT wordt toegepast moet sturen, en niet andersom. De meningen zijn eensluidend hierover. Uit de interviews komt een wat ander beeld naar voren. Daar zijn duidelijk twee kampen te onderscheiden. Het ene kamp wil ICT leidend laten zijn en in het andere kamp wil men visie leidend laten zijn voor de inzet van ICT.

Een idee van Franken uit de jaren '80 wordt opnieuw leven ingeblazen door Brenninkmeijer: 'Integreer de ICT voorziening in het wetgevingsproces. We stellen niet meer de wet vast, maar we stellen het ICT programma vast. Nu is wetgeving vaak tegenstrijdig en op verschillende dingen gebaseerd. Computersystemen zijn echter heel rechtlijnig. Dus stel eerst de algoritmes vast waarop de beslissingen worden genomen.' Hillenaar ondersteunt dit voorstel door te zeggen: 'Maar langzamerhand komen we wel in het tijdsgewricht waarbinnen het ook realistisch begint te worden. Als je die twee combineert, ook gewoon het gevoel voor de uitvoerbaarheid.'

Allereerst geeft een respondent aan dat: 'Even los van of inzet van ICT het antwoord dichterbij brengt'. Het idee is dat technologie is snel verouderd en dat wetgeving per definitie normatief is. Als argument geeft dezelfde geïnterviewde aan: 'dat de ontwikkeling in de technologie autonoom is en daar kan je goed kennis van nemen. Ook andere geïnterviewden (o.a. Van Pernis, Franke) kiezen ervoor aan de andere kant te beginnen.

Daarbij is het van belang dat er een visie wordt neergezet maar daar ontbreekt het nogal eens aan. Van Pernis: "Nu zie je voortdurend dat daar discussie over is. Omdat niemand echt weet waar dat kader zit. Dat hangt een beetje in de lucht, wordt vaag gelaten. En als de kaders niet scherp zijn heb je niet veel te verdedigen."

Twee mogelijke startpunten worden aangegeven door een geïnterviewde: "Het eerste wat ik doen zou, is naar mijn collega van EZ toegaan en zeggen: 'Kunnen we niet een gezamenlijk programma maken dat zowel gericht is op bedrijven als op burgers'. Er zitten veel verbanden in en ik geloof niet in die scheiding. Vervolgens zou ik toch uit de grote baai van projecten toch drie à vier belangrijke speerpunten proberen te halen. Ik zou ook de projecten, programma's veel meer dwingen om daar de grote noemers uit te halen."



5.4.2 Thema 18. De altijd online overheid

Moet je als overheid streven naar een (flexibele) 'altijd online' ICT infrastructuur (e.g. Cloud computing) of offline blijven?

Cloud computing is één van de laatste ontwikkelingen op het gebied van ICT en dienstverlening. Het concept 'Cloud' omvat een dynamisch netwerk van computers die een flexibele laag vormen tussen dienstverleners en consumenten (Buyya et al., 2009). In de praktijk betekent dit dat diensten (en data) nog meer dan nu gekoppeld worden en meer tijds- en plaatsafhankelijk aangeboden worden. Een ander aspect is dat informatie en applicaties niet meer op de computer van de gebruiker staan, maar op het Internet gehost worden.

Bedrijven als Google, IBM en Microsoft bieden steeds meer cloud diensten aan (Weiss, 2007). Steeds meer organisaties en gebruikers maken gebruik van deze vorm van dienstverlening. Zo heeft de Amerikaanse overheid aangekondigd over te schakelen op een ICT inrichting gebaseerd op Cloud computing⁶⁷. Het concept van Cloud computing kent een aantal belangrijke voordelen, zowel voor de interne (ICT) organisatie als voor de relatie met de klant. In de eerste plaats is het flexibel. Burgers zouden bijvoorbeeld hun belastingaangifte op een decentraal gehoste applicatie kunnen doen waardoor geen software meer geïnstalleerd hoeft te worden. Medewerkers van de overheid kunnen op elke PC hun werk doen door in te loggen op de 'cloud' waar ze alle voor hen relevante data en applicaties vinden. Er zijn meer voordelen, zoals de flexibiliteit (schaalbaarheid) van het concept, het gebruik van diensten alleen wanneer daar behoefte aan is (hetgeen kan resulteren in lagere software kosten) en het eenvoudigere beheer (lagere afhankelijkheid van lokale systemen) (Armbrust et al., 2009; Vaquero et al., 2009).

Nadelen zijn er ook, zoals de toenemende afhankelijkheid van technologie; als het Internet plat ligt is er geen enkele productie meer mogelijk. Er is bezorgdheid over de bescherming van de gegevens (en het gebruik daarvan) in een 'virtueel' systeem hetgeen ook leidt tot angst voor schending van de privacy (Weiss, 2007). Daarnaast zijn er technische uitdagingen zoals de vraag of de *performance* van cloud systemen wel stabiel genoeg is en hoe de schaalbaarheid in de praktijk zal functioneren (Armbrust et al., 2009). Niettemin verwachten onderzoekers wel dat het gebruik van Cloud computing de komende jaren sterk zal groeien door de toenemende behoefte aan tijds- en plaatsafhankelijke en flexibele systemen (Armbrust et al., 2009).

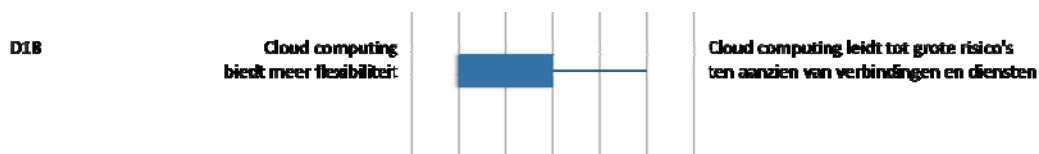
Hoewel het concept van Cloud computing momenteel enigszins het karakter heeft van een hype lijkt het in de kern aan te sluiten bij een aantal tendensen in de maatschappij. De transitie van onze samenleving in een netwerkmaatschappij (Van Dijk, 2006) en de daarmee samenhangende toenemende behoefte van mensen om steeds meer en steeds langer verbonden te zijn door online netwerken (Gerbe, 2007) vormen een grond waarin het concept van Cloud computing goed past. De vraag rijst dan ook in hoeverre de overheid in haar ICT inrichting en dienstverlening hierop moet anticiperen.

⁶⁷ <http://www.informationweek.com/news/government/enterprise-architecture/showArticle.jhtml?articleID=217400505>



De informatiehuishouding van de overheid wordt nu (nog) sterk geschetst door geslotenheid en silodenken. Hoewel datahuishoudingen vaker centraal georganiseerd worden (bijvoorbeeld binnen de overheidsbrede beheerorganisatie Logius⁶⁸) is van een overkoepelend systeem nog geen sprake en daarnaast vindt communicatie lang niet altijd via het (open) Internet plaats als de data al via een netwerk benaderbaar zijn. Hiermee lijkt het lastig om op (korte) termijn een volgens de 'cloud' ingerichte infrastructuur te realiseren. Gegeven de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen zou het echter wel voor de hand liggen om als overheid na te denken over de behoefte, zowel intern als bij burger en bedrijf, van een meer flexibele ICT inrichting.

De meest fundamentele vraag die echter beantwoord dient te worden is de vraag of een overheid altijd online moet zijn of dat het toch wel wenselijk is dat de ICT en datahuishouding van de overheid (semi) offline blijven. Wegen de voordelen van flexibiliteit, toegankelijkheid en schaalbaarheid op tegen de nadelen van de afhankelijkheid van ICT en de risico's op het gebied van gegevensbescherming w.o. privacy en vertrouwen?



Gemiddelde: 2,4; spreiding 1,2 (licht gespreid)

De meeste respondenten van de interviews zien de voordelen van Cloud computing. Er worden dan ook weinig opmerkingen gemaakt in de interviews over de mogelijke negatieve aspecten van Cloud computing. Een enkeling noemt de "veiligheidsrisico's" (Bogerman) of vraagt zich af of de cloud niet meer iets is voor het "privé domein" (Franke). Het enige opvallende punt dat hier gemaakt wordt is dat een aantal respondenten aangeeft dat de verantwoordelijkheid (of regie, zoals dat door één respondent werd uitgedrukt) goed geregeld moet worden: "In de huidige tijd doet het er niet meer toe waar de 'service' zich technisch bevindt. Als maar duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de inhoud van de dienst en de verantwoordelijke de dienstverlening voldoende heeft geborgd."

5.4.3 Thema 19. Onafhankelijk of afhankelijk Van technologie?

Stelt de overheid zich afhankelijk van de technologie op, of moet de technologische onafhankelijkheid bewaakt worden?

Hedendaagse ICT is zo complex en omvangrijk geworden dat de overheid geen andere keus heeft dan zich te laten leiden door de technologiebedrijven met actuele kennis van zaken en kennis van ICT in de toekomst. Zij moet zich wel terdege laten informeren over de strategische opties en de daadwerkelijke kosten, ook voor de lange termijn.

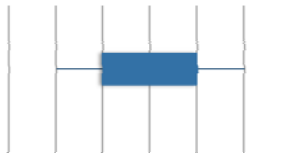
De overheid laat zich de wet teveel voorschrijven door externe IT bedrijven. Daarmee wordt zij met handen en voeten gebonden aan technologieën die als neutraal gepresenteerd worden maar dit in feite niet zijn. De overheid

⁶⁸ De voormalige GBO Overheid



D19

**Afhankelijkheid van
technologie is geen probleem**



**Er moet worden gewaakt voor
technologische afhankelijkheid**

Gemiddelde: 2,8; Spreiding: 1,4 (verdeeld).

Dit dilemma heeft zeer weinig aandacht gekregen in de interviews. Meninge die wel gegeven worden, vooral op de vijfpunts-schalen blijken breed gespreid. Ook is er geen duidelijke richting waar te nemen in de antwoorden die respondenten hebben gegeven.

Geïnterviewde geeft aan: 'Afhankelijkheid van technologie is een gegeven in de huidige wereld. Dat ontslaat je echter niet van je verantwoordelijkheid om kritisch te kijken naar de mate van afhankelijkheid. Je moet je dus wapenen op basis van een goede risicoanalyse.'



5.5 Kennis, vaardigheden en cultuur

5.5.1 Thema 20. eAwareness bevorderen of laten groeien?

Moet de overheid de eAwareness van ambtenaren stimuleren of de aandacht liever vestigen op de bestuurlijke en organisatorische problemen van de overheid?

eAwareness zijn geen begrippen uit de wetenschappelijke literatuur. Er bestaan verschillende praktijkdefinities van die zich allemaal richten op de subjectieve kennis en houdingsaspecten ten aanzien van ICT. Deze begrippen moeten onderscheiden worden van het begrip eReadiness dat vooral de objectieve kenmerken van ICT adoptie van landen en organisaties inventariseert (bijvoorbeeld in de jaarlijkse IBM-monitor). De Universiteit Twente heeft geprobeerd het begrip eAwareness te omschrijven als het inzien van het belang van ICT dat tot uiting komt in 5 factoren:

- Persoonlijke Internet kennis
- Kennis van het Internet binnen de eigen organisatie
- Nut zien van het Internet binnen de eigen organisatie
- Vertrouwen op het Internet binnen de organisatie
- Nut van het Internet bij de overheid.

De eerste twee, persoonlijke Internet kennis en kennis van het Internet binnen de eigen organisatie, blijken de laatste drie, nut van en vertrouwen in ICT, te bepalen (van Deursen & van Dijk, 2009).

In de jaarlijkse enquête van het Flitspanel (BZK) onder duizenden Nederlandse ambtenaren blijkt de eAwareness volgens deze 5 maatstaven redelijk hoog, gemiddeld 4.0 op een 5-puntsschaal. De mate van awareness neemt toe naarmate de betreffende ambtenaar hoger opgeleid en jonger is. Het hoogst scoorden de medewerkers van de onderzoeksinstituten en het laagst de medewerkers van de Rechterlijke macht. Wat betreft Internetervaring en Internetgebruik blijkt dat de ambtenaren het Internet al iets langer gebruiken dan de gemiddelde bevolking, maar dat ze het ook net iets minder intensief gebruiken.

De hoge score van eAwareness over de gehele linie kan echter ingegeven zijn door sociale wenselijkheid. Bovendien zullen weinigen het belang van ICT voor de hedendaagse overheid ontkennen. De vraag is wat ICT voor de ambtenaar zelf betekent. Wat dat betreft constateren veel observanten van de houding van ambtenaren ten aanzien van de eOverheid dat zij ICT vooral zien als iets dat hoort bij de bedrijfsvoering, zo niet bij de eigen IT afdeling of het ingehuurde IT bedrijf. Zelf zouden zij er alleen mee te maken hebben in de (office)programma's die zij toepassen zoals elke hedendaagse kenniswerker. Of in de schermen die zij moeten invullen en de sites die zij moeten onderhouden voor het digitaal loket. De betekenis van ICT voor de *beleidsvoering* wordt veel minder onderschreven. ICT voor kennisuitwisseling of voor participatie via Social Media en digitale burgerinitiatieven wordt door de hedendaagse ambtenaar nog nauwelijks gekend en erkend. Let wel: voorgaande uitspreken zijn gebaseerd op indrukken, niet op wetenschappelijk onderzoek.

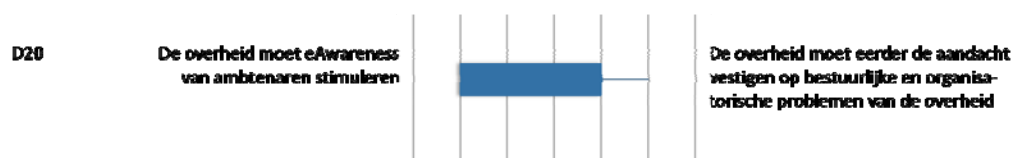
Leidinggevend bij de (rijks)overheid denken verschillend over de prioriteit van het bevorderen van eAwareness. Sommigen vinden dat deze met gerichte actie bevorderd moet worden omdat (top)ambtenaren het belang van ICT in het algemeen wel hoog inschatten, maar er hun handen zelf niet aan durven branden. Zoals boven gesuggereerd denken veel ambtenaren dat ICT enkel hoort bij de bedrijfsvoering, dat het iets



specialistisch is en dat je het (beter) kunt uitbesteden. Gerichte actie betekent ambtenaren vaak naar congressen en studiedagen over ICT onderwerpen sturen of aan scholingen laten deelnemen. Het betekent ook veel aandacht voor het digitaal loket en andere ICT voorzieningen in de interne informatievoorziening en in de informatie naar buiten toe. Wat het laatste betreft wordt dan veel aandacht besteed aan de site die ook informatief kan zijn voor het eigen personeel.

Anderen vinden dat de eAwareness van ambtenaren al groot is. Geen ambtenaar ontkent het lange termijn belang van ICT. Het is eerder zo dat zij er teveel van verwachten. De overheid en de rest van de maatschappij worden overspoeld door hypes. Twee jaar geleden had iedereen het nog over Second Life, nu niemand meer. Op dit moment gaat alle aandacht uit naar Web 2.0, Social Media en crowdsourcing. Allemaal mogelijkheden die zich nog niet bewezen hebben en die volgens veel ambtenaren haaks staan op de geaccepteerde taken en werkwijzen van ambtenaren.

Teveel aandacht voor eAwareness bevordert ook de opvatting van ICT als een 'technology fix' voor een betere overheidsorganisatie. De problemen bij de overheid liggen veel dieper. Zij zijn van organisatorische en bestuurlijke aard en niet 'simpel' technologisch op te lossen.



Gemiddelde: 2,6; spreiding: 1,3 (verdeeld)

De respondenten geven te kennen dat de eAwareness of ICT mindedness van ambtenaren nog enigszins gestimuleerd moet worden. "eAwareness binnen de overheid is heel belangrijk. De overheid loopt toch al zoveel achter op ontwikkelingen in de maatschappij. 'Technology fix'- denken is een probleem, maar juist het bevorderen van eAwareness kan dat voorkomen doordat men zich beter bewust is van de mogelijkheden én beperkingen van ICT." Bogerman: "Ik ken mensen die nog steeds hun mail laten uitprinten en op dat printje hun reactie schrijven en dat dan door hun secretaresse weer laten mailen. Dat lijken niet de mensen die in de bedrijfsvoering IT de hoogste prioriteit zullen geven. Het is ook een lastig onderwerp". "Op dit moment is de ICT-awareness groeiende maar nog te gering. Dan heb ik het niet over ICT in termen van de desktops of projecten, dan heb ik het echt over ICT als mogelijkheid om je werk in te richten. Dat is dus niet de 'tooling', maar bijvoorbeeld dat ik de kwaliteit van mijn zorg kan verbeteren door informatievoorziening anders te organiseren. Maar hij groeit wel. Het SGO, het overleg van Secretarissen Generaal, heeft nu één opleiding besteld. Men zegt: jullie CIO's hebben zo'n curriculum doorlopen, dat willen wij eigenlijk ook wel. Niet helemaal hetzelfde als jullie, want we hoeven niet alles te weten, maar geef ons een overzicht waar wij nou aan moeten denken. Wat architectuur voor ons zou moeten betekenen. Dat is natuurlijk prachtig. Die tonen dus interesse. Dus over vijf jaar zou het zo moeten zijn dat de CIO voor mijn gevoel ook niet meer in deze vorm staat. Dat de CEO in wezen dan ook CIO is" (Hillenaar).

De nieuwste toepassingen, bijvoorbeeld van het 'nieuwe werken', online kennisuitwisseling en 'crowd sourcing' kennen geen algemeen enthousiast onthaal bij de overheid, zeker niet bij oudere ambtenaren. "Ik merkte dat in mijn eigen team, wij dachten we zijn een jong team en weten genoeg van het web 2.0 en van het nieuwe werken om aan de slag te gaan. Ga maar eens online samenwerken of ga maar eens dienstverlening aan burgers of aan mensen met wie je wilt werken, nieuw inrichten. Je merkt dan hele grote



voorkeursverschillen tussen medewerkers. Je bent maanden verder voor dat een beetje soepel begint te lopen. (...) Ik denk dat het steeds belangrijker wordt om rondom thema's te werken en dat je dit moet faciliteren. Maar als je nu kijkt, ik heb het met een aantal thema's geprobeerd maar het loopt steeds stuk bij de Rijksdienst. Daar zijn ze allemaal zo aan het vechten over wie is de baas over het thema en wie de nota's aan de minister mag schrijven. De Rijksdienst denkt de hele tijd nog: wij zijn de spil. Wij kunnen dit maken. De urgentie is daar nog niet hoog genoeg dat ze beseffen: wij moeten in dit netwerk participeren, gewoon meedoen. Zolang dit besef er niet is - ik merk dat het bij gemeenten wel volledig aan het omslaan is, die merken: wij hebben tekorten op de arbeidsmarkt, talent is schaars, al voelen ze de bezuinigingen aankomen. Die denken: dit gaat echt iets betekenen. Hier bij de Rijksdienst denken ze: we komen er wel mee weg..." (Pomp).

Sommigen stellen een leerstrategie voor om dit te veranderen: "Ik zou iedereen van de Ambtenaren 2.0 scene in het gebouw opzoeken een paar sprekers van buitenaf erbij halen. Dan één keer per maand leuke sessies organiseren. Waardoor mensen die uit deze sessies komen zeggen: wauw dat is handig! Als je dat als cursus gaat brengen dan komen ze toch niet. Dat kost geld en je wilt er geen geld aan uitgeven. Je moet zorgen dat je bewustzijn en enthousiasme creëert. Als iemand bizar veel meer voor elkaar krijgt in minder tijd dan de rest, dan gaat de rest vanzelf denken: hoe werkt dat dan? Dan ga je ze nieuwsgierig maken. Dan leren ze van elkaar".

Anderen relativeren het belang van eAwareness ("Ik zou het doodeng vinden als het hele ambtenarenapparaat allemaal ICT deskundige wordt" (Franke)) of stellen dat diverse zaken al lang opgepakt worden op sommige plaatsen: "De top van het ministerie zegt: we moeten het 'nieuwe werken' invoeren. Ik zeg wel eens tegen ze: word wakker, het is allang ingevoerd, alleen dat is jullie nog nooit verteld! (...) Inmiddels zijn heel wat medewerkers en beleidsmedewerkers in hoge mate geïnvolveerd in delen van de samenleving. Die zijn op allerlei manieren betrokken en halen daar hun kennis vandaan. Dan zeg ik, daar willen dus dingen die eigenlijk al volop gebeuren. De Nederlandse overheid is ook betrekkelijk permissief op dit gebied. Die laat heel veel toe, is vrij democratisch...."

5.5.2 Thema 21. eVaardigheden

Moet de overheid de eVaardigheden van ambtenaren stimuleren of in de praktijk laten groeien?

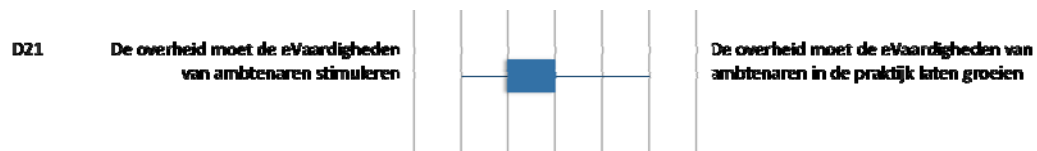
Onderzoek van de UT (Van Deursen & Van Dijk, 2009) wijst uit dat de eVaardigheden van de ambtenaren betrokken bij de elektronische overheid niet beter zijn dan die van de gemiddelde middelbaar of hoogopgeleide burger. Bij prestatietests aan de hand van Internettaken bleken deze ambtenaren de operationele vaardigheden ('knoppenkennis') voor 74% te beheersen. Formele vaardigheden (browsen en navigeren op het Internet) werden iets beter gedaan: 80% legde de test goed af. Het probleem waren de zogenoemde informatievaardigheden (zoeken, selecteren en interpreteren van informatiebronnen o.a. d.m.v. Googlen) en strategische vaardigheden (het Internet als middel gebruiken voor een bepaald doel, bijvoorbeeld nagaan of het zin heeft tegen de WOZ beschikking in beroep te gaan). De informatietaken werden voor 50% goed geklaard en de strategische taken voor 30%. Zoals gezegd weken de ambtenaren in deze vaardigheden niet af van de rest van de bevolking met vergelijkbare opleiding en leeftijd. De vraag is natuurlijk of men van ambtenaren bij de eOverheid een hoger niveau kan/mag verwachten.



Volgens sommigen bij de overheid is dit inderdaad het geval. De eVaardigheden zouden op alle niveaus (bestuurlijk verantwoordelijken, beleidsmedewerkers, projectleiders en uitvoerders) verbeterd moeten worden. In elk geval bij de ambtenaren die betrokken zijn bij de eOverheid. Anders moet de overheid niet langer in staat geacht worden professioneel opdrachtgeverschap te realiseren en voor een adequate uitvoeringspraktijk in zake ICT te zorgen. De genoemde niveaus hebben natuurlijk wel hun eigen opleidingsbehoeften als het gaat om ICT. Uitvoerders moeten de benodigde operationele en formele vaardigheden voor hun applicaties beheersen. Beleidsmedewerkers moeten heel goed zijn in informatievaardigheden. Het hogere strategische management moet naast informatievaardigheden vooral strategische vaardigheden goed beheersen of op zijn minst begrijpen wat de mogelijkheden van digitale media zijn voor bepaalde doelen (Van Deursen en Van Dijk, 2009).

Anderen zijn van mening dat het geen zin heeft ambtenaren computer- en Internetcursussen, of opleidingen informatiemanagement te geven als ze de kennis hiervan toch niet kunnen gebruiken in hun dagelijks werk. Onderzoek wijst immers uit dat eVaardigheden vooral in de praktijk geleerd worden (van Dijk, 2005). Bovendien wordt ICT in toenemende mate uitbesteed; daarmee kunnen ook de benodigde vaardigheden uitbesteed worden. En voor inlevingsvermogen op de effecten van ICT op de maatschappij hoef je zelf geen ICT wizard te zijn.

Met eAwareness en eVaardigheden in de engere zin is men er niet. Het is opvallend dat veel kennis over ICT bij de overheid opgedaan wordt bij congressen, symposia en andere kortdurende bijeenkomsten. Cursussen informatiemanagement worden bij de overheid veel minder gevolgd dan cursussen financieel en personeelsmanagement. De resultaten van het congresbezoek en het volgen van informatiemanagement worden doorgaans niet teruggebracht naar de eigen organisatie of afdeling. De structurele verwerking van extern opgedane ICT kennis in de eigen organisatie is gebrekkig (Van Deursen en Van Dijk, 2009).



Gemiddelde: 2,5; spreiding: 1,3 (verdeeld)

In de interviews komt geen sterke voorkeur om de eVaardigheden van ambtenaren te stimuleren aan het licht. Dit komt waarschijnlijk omdat sommigen dit met gerichte opleiding of cursussen willen aanpakken terwijl anderen denken dat je ICT het beste aanleert in de praktijk.

Degenen die scholing heel belangrijk vinden geven antwoorden als de volgende: "Scholing van het middenkader op het gebied van ICT zou helpen. Niet op de technische kant van ICT, maar gewoon voor de vraag: wat is het dan, en wat kan ik ermee? Een meer sturend element binnen mijn ministerie om competenties van medewerkers te vergroten op dit gebied is gewenst. Bereidheid om te praten over het geven van een plek aan ICT binnen de informatievoorziening neemt toe. Maar om te verplichten dat men het ook allemaal moet 'leren' gaat mij te ver. Het is ook geen zaak voor HRM, het ligt meer in de commitment van de managementlaag boven de mensen die je wilt bereiken" (Edelbroek).

"eVaardigheden zullen in de praktijk groeien, maar stimuleren is zeker noodzakelijk. Enerzijds met het oog op goed opdrachtgeverschap, anderzijds met het oog op de efficiëntie van de werkwijze van de ambtenaar. Basisvaardigheden kunnen in de praktijk



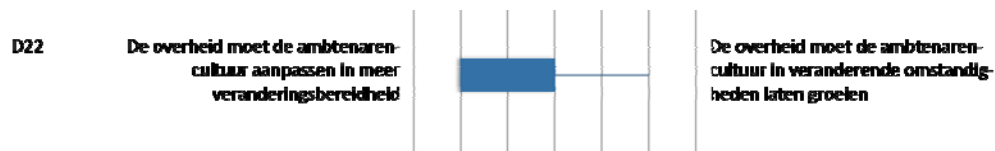
worden opgedaan, maar de echt slimme trucjes met kantoorautomatisering, samenwerkingsruimtes en Internet, moeten geleerd worden, die worden niet spontaan ontdekt en zijn wel degelijk heel handig bij dagelijkse werkzaamheden.”

eVaardigheden worden ook in een algemene zin belangrijk gevonden: "Beleid en uitvoering moeten veel dichter bij elkaar komen. Ook bij de competenties. Wetgeving is nu voor honderd procent juridisch en beleidsmatig en weinig ICT. Juristen moeten bijvoorbeeld veel meer kennis van ICT ontwikkelen" (Brenninkmeijer).

Anderen geloven veel meer in het in de praktijk leren, en dat het gebrek van vaardigheden relatief gemakkelijk opgelost kan worden. "We hebben vijf miljoen kenniswerkers in Nederland en de meeste mensen die bij de Overheid werken is een kenniswerker. Die zitten meer dan vier a vijf uur per dag achter een computer en ik durf hier de stelling aan. Mag je keihard quoten: 95 procent van die kenniswerkers is onnodig dubbel werk aan het doen en heeft absoluut geen digitale vaardigheden. Laaghangend fruit wat je in een halve dag kan plukken... Bijvoorbeeld...: 95 procent van de mensen die outlook gebruikt, dat is bijna de hele overheid, weet niet dat je in dit programma een heleboel dingen automatisch kan organiseren via regels. Die kennis moet je niet verspreiden door cursussen maar door het creëren van bewustzijn." "Geen cursussen. Mensen leren dit toch het beste in de praktijk. Je leert het ook van je eigen kinderen. Richt op het werk *ateliers* in met experimenten. Op basis van vrijwilligheid. Geef de ouderen wel een 'opfriscursus', maar dan wel op een leuke plek."

5.5.3 Thema 22. Cultuur ambtenarenorganisatie veranderen of onaangetast laten?

Een veel verdergaand probleem wordt gevormd door de heersende cultuur en de werkwijzen van ambtenarenorganisaties. Werkwijzen en cultuur zijn vooral *productgericht* – gestandaardiseerde (deel)producten van diensten zoals formulieren- , terwijl de ICT infrastructures en ketens die aangelegd worden vooral *procesgericht* werken noodzakelijk maken. Verandering hiervan zou een culturomslag betekenen die zijn weerga niet kent (Gateway Review NUP, 2010). Daarbij dienen zich nieuwe vormen aan die wel eens het 'nieuwe werken' genoemd worden. Zij bestaan uit kennisuitwisseling, coördinatie en samenwerking op grote schaal en dat over organisatiegrenzen heen. Deze cultuur en deze nieuwe werkwijzen met behulp van ICT ontmoeten veel weerstand in de ambtenarenorganisatie. Dit geldt vooral voor oudere ambtenaren die niet opgegroeid zijn met de digitale media. Zij hebben vaak geen enkele ervaring met kennisuitwisseling, *crowd sourcing*, Social Media en andere nieuwe toepassingen. Maar ook jongere ambtenaren blijken zich al snel aan te passen bij de realiteit die bepaald wordt door de vraag hoe maak ik carrière in een verticaal georganiseerde departementale organisatie? De grote vraag is hoe organisatieculturele veranderingen op dit gebied tot stand gebracht kunnen worden, indien men dat noodzakelijk acht?



Gemiddelde: 2,5; spreiding: 1,3 (verdeeld).



Bij de meeste respondenten is het besef dat er verandering moet komen in de cultuur en werkwijzen van ambtenaren diep doorgedrongen. Zij vinden dit zowel noodzakelijk om de incorporatie van ICT in de organisatie aan te kunnen als om ICT naar buiten toe te gaan gebruiken. Het gevleugelde woord het 'nieuwe werken' viel in de grote meerderheid van de interviews te beluisteren. Men klaagt erover dat veel ambtenaren ICT nog steeds zien als een tool voor de bedrijfsvoering. "Het besef dat het verder gaat dan de werkplek is nog niet echt aanwezig" (Edelbroek). "Maar juist ICT dwingt ons om op een andere manier te gaan samenwerken en op een andere manier te kijken naar de resultaten."

Wat moet er veranderen? Sommigen vinden dat de cultuur van de overheid in de meest algemene zin aangepakt moet worden: "Het gaat niet zozeer om informatietechnologie en over informatie maar dan gaat het veel meer over een cultuur binnen de rijksoverheid waarbij veel meer dan nu afscheid genomen wordt van het verkokerde denken en verkokerde handelen en het top down handelen wat heel sterk in die overheid zit. De cultuur waarbij je Kamervragen vervelend vindt en waarbij je de wet openbaarheid van bestuur zo probeert te gebruiken dat je eigenlijk ieder verzoek zo lang mogelijk probeert te rekken." Anderen klagen dat de overheid te weinig een *lerende organisatie* is: "Stel nu dat wij iets zouden gaan initiëren voor een NUP omgeving. Ik zou mijn eigen mensen verplichten dat ze eerst eens even bij verschillende partijen langsgaan, die al dit soort ervaringen hebben in het land, dat er gewoon eens wat informatie-uitwisseling moet plaatsvinden. Dat gebeurt nu nauwelijks" (Thijssen).

Een deel van de respondenten gaat in op nieuwe vormen van (samen)werken waar in kennisinstellingen buiten de overheid op dit moment druk mee geëxperimenteerd wordt. Dit geldt van de top ("In die werkorganisaties moet meer verbinding gaan komen. SG's of DG's praten wel over dit soort zaken met elkaar, maar dat blijft op een te hoog abstractieniveau" (Thijssen)) tot de basis ("Je mensen meenemen op dit onbekende terrein. Wat is een blog, wat is een samenwerkingsruimte? Eerst de stafcollega's, daarna de beleidsdirecties. Stap voor stap. Wat is er allemaal mogelijk? En dan de discussie voeren: hoe gaan we daarmee om in ons departement?" (Stolk)). Je moet best-practices kenniscentra weten te realiseren, zorgen dat daar inspiratie komt, en middelen om die best-practices te realiseren. De prikkel is inspiratie, dat lang kan gaan duren".

Velen realiseren zich dat het experimenteren met, of op zijn minst toelaten van nieuwe werkvormen van (o.a.) kennisuitwisseling met de nieuwe media noodzakelijk is om jonge professionals van de arbeidsmarkt aan te trekken. Eigenlijk was de werving van ambtenaren in de nabije toekomst de allergrootste zorg van veel respondenten. "We zijn nu alleen maar bezig met 'hoe kunnen we mensen kwijtraken', omdat de heroverwegingen aan de orde zijn. Terwijl over twee, drie jaar de arbeidsmarkt kantelt en dan zijn we een heleboel, met name jonge mensen kwijtgeraakt" (Stolk). Sommigen luiden de noodklok: "Het beeld is dat wij in 2014, 2016 niet meer in staat zijn de kwaliteit van medewerkers te leveren die nodig is om die steeds ingewikkelder wordende maatschappij ook op een juiste manier als overheid te bedienen. Dat geldt niet alleen voor ICT, maar voor alles."

In deze tijd van bezuiniging is werving dus paradoxaal genoeg de grootste zorg van veel respondenten: "Als de overheid de regierol wil pakken dan betekent dat je op attitude mensen aanneemt en niet alleen op competenties. Attitude, maar ook leren van best practices. Heeft de overheid ergens een geheim boek, een ordner of een website waar de duizend leukste aanjagers beschreven staan? Van dingen die misgaan raak je niet geïnspireerd" (Dijksman). "Mensen raken niet alleen maar gebonden en geboeid door goede arbeidsvoorwaarden elders maar ook door een goed werkklimaat. Dus als wij in staat zijn om een goed werkklimaat te blijven bieden en mensen het fijn vinden om bij je



te werken en nog uitdagende opdrachten kunnen leveren. Dan behoudt je ze. Dat is vraag waar mensen door getriggerd zijn. Als het alleen maar geld is zijn we ze kwijt" (Stolk).

De meeste respondenten wijzen daarbij op jonge ambtenaren die nu meteen bij binnenkomst teleurgesteld worden door allerlei blokkades van wat ze niet mogen. Anderen relativeren dit een beetje, zonder deze observatie af te wijzen: "Vertrouw niet teveel op de aanwas van jonge ambtenaren, de oude cultuur heeft ze zo opgeslokt. Jonge ambtenaren hebben een steuntje in de rug nodig. Het belangrijk om voorzichtig om te gaan met nieuwe ontwikkelingen. Daarom is het goed om niet iedereen maar wat te laten aanklooien, maar bewust een beleid neer te zetten en ondersteuning te bieden aan mensen die er gebruik van willen maken".



6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Het onderzoek dat de medewerkers van het Programma Overheid voor de Toekomst - ICT samen met de Universiteit Twente Center for eGovernment Studies en Twynstra Gudde hebben uitgevoerd diende antwoorden te formuleren op de volgende vragen:

- Welke impact heeft ICT op het rijksbreed werken in bedrijfsvoering, beleid, uitvoering en toezicht?
- Welke impact heeft ICT in de maatschappij en welke gevolgen heeft dit voor de relatie tussen overheid en burgers of bedrijven, onder meer in het kader van dienstverlening en handhaving?
- Welke ICT trends hebben grote invloed op de ICT agenda van het Rijk?
- Welke competenties moet een rijksambtenaar hebben, en onderhouden om verantwoord om te kunnen gaan met het feit dat ICT tegenwoordig overal is en op alles ingrijpt?

De antwoorden die op deze vragen zijn gevonden, en gerapporteerd in de voorgaande hoofdstukken, worden hierna samengevat en vergezeld van aanbevelingen.

6.2 De impact van ICT op de Rijksoverheid

6.2.1 ICT raakt alle aspecten van de organisatie van de Rijksoverheid

De opvatting dat ICT een onderdeel is van bedrijfsvoering en uitvoering is nog steeds gemeengoed binnen de Rijksoverheid. Deze opvatting gaat gepaard aan een tamelijk beperkte, instrumentalistische kijk op ICT. Toch begint het inzicht door te breken dat de impact van ICT op het werk van de overheid veel verder gaat. Zij helpt niet alleen het primair proces van bedrijfsvoering en uitvoering te organiseren, maar in toenemende mate ook de gehele aansturing, het beleid en het toezicht met zijn secundaire processen. De Rijksoverheid is een informatieverwerkend bedrijf. Informatie- en communicatietechnologie zijn aan het doordringen in alle poriën van het werk van de Rijksambtenaar. Dit komt niet alleen tot uiting in het groeiend aantal uren dat de gemiddelde ambtenaar voor een beeldscherm doorbrengt, maar ook in de zich wijzigende structuur en organisatie van de overheid. ICT zal hoe dan ook een belangrijke bijdrage leveren aan de noodzakelijke vernieuwing van de Rijksdienst.

6.2.2 De overgang naar een netwerkoverheid

Van oudsher is de overheid een organisatie waarin afzonderlijke producten en diensten geleverd worden in een steeds verdergaand proces van arbeidsdeling. Deze klassieke organisatiewijze is op zijn grenzen gestuit. Eerder is hierop gereageerd door de introductie van deregulering, marktwerking, verzelfstandiging, uitbesteding en privatisering. Deze processen waren een aanvulling op het functioneren van de overheid. Nu dient zich een tijdperk aan waarin het functioneren van de overheid zelf een fundamentele transformatie ondergaat. Deze staat aan het begin van de overgang van product- naar procesgericht werken. Dit is een overgang die zijn weerga niet kent in de cultuur en werkwijze van de



overheid, waarover later meer. Men kan deze overgang samenvatten onder de term *netwerkoverheid*. Zowel intern als extern (naar burgers en bedrijven toe) zal de overheid zich steeds meer gaan organiseren in netwerken. Deze zullen zorgen voor een algehele verbouwing van het huis van Thorbecke. Het is niet duidelijk hoe het nieuwe huis er precies zal uitzien, maar zeker is het dat de verticale, kolomsgewijze organisatie van dit huis en zijn landelijke, provinciale en lokale verdiepingen steeds meer vergezeld zal gaan van horizontale dwarsconstructies. De ene keer worden deze ketens genoemd, de andere keer netwerken.

Op dit moment worden de heipalen geslagen voor deze netwerkoverheid. Het stelsel van basisregistraties behoort tot deze heipalen. De NUP zorgt ervoor dat andere palen geslagen worden. Ook worden de eerste ervaringen opgedaan met ketenvorming. Voorbeelden zijn het netwerk van de RDW, de loonaangifteketen en de veiligheidshuizen. Op de eerstgenoemde na zijn deze ketens tot nu toe niet succesvol. De overheid is niet in staat om deze ketens eenduidig te organiseren. Er wordt naarstig gezocht naar een geschikt besturingsmodel voor ketens. Sommigen denken dat deze vergaand autonoom van de departementale organisatie zouden moeten werken. Anderen denken dat zij als 'virtuele organisatie' tussen de departementen kunnen functioneren, aangestuurd door de politiek-bestuurlijk verantwoordelijken, maar relatief autonoom functionerend. Er is meer onderzoek noodzakelijk naar geschikte besturingsmodellen voor ketens of netwerken en de bijbehorende bestuurlijke informatiesystemen. Dit geldt zeker in meervoud, want een enkel model en een enkele soort van systeem voor alle processen zijn ondenkbaar. Meer in het algemeen moet onderzocht worden hoe *de organisatie van ICT* een rol kan spelen bij departementale indelingen, d.w.z. een daadwerkelijke vernieuwing van de Rijksdienst.

6.2.3 De regie van ICT

Het meest omstreden vraagstuk met betrekking tot de ontwikkeling en implementatie van ICT bij de overheid is hoe deze aangestuurd moet worden. Tot nu toe is het vooral een kwestie van 'polderen' geweest waarbij de bestaande machten en indelingen van de overheid ieder een aandeel in de min of meer gezamenlijke ICT projecten menen te moeten opeisen. Volgens velen heeft dit geleid tot stagnatie in de ontwikkeling van de eOverheid. De roep om meer centrale regie klinkt steeds luider. Men vindt dat landen die een meer centrale aanpak gekozen hebben, zoals Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Singapore inmiddels een stuk verder zijn dan Nederland. Dit geldt ook voor de respondenten in dit onderzoek. Men vindt dat het niet opschiet met de Nederlandse eOverheid. De roep om gezamenlijke standaarden die weliswaar in overleg, maar toch ook centraal vastgesteld moeten worden kent een volledige consensus. De ogenschijnlijk gemakkelijkste oplossing van één verantwoordelijke minister voor ICT wordt niet door iedereen onderschreven. Weliswaar wordt BZK de belangrijkste rol toegedicht bij de vormgeving aan een centrale regie voor ICT binnen de rijksoverheid en de gemeenten. Men vindt het eigenlijk belangrijker dat ICT een serieus en telkens terugkerend agendapunt in de Ministerraad wordt en dat alle politiek-bestuurlijk verantwoordelijken hun positie waarmaken. Het is buitengewoon opmerkelijk dat het Nederlandse parlement op dit punt nauwelijks van zich laat horen. Het reageert slechts op incidenten in mediaberichten. De gehele strategie van de toekomstige elektronische overheid, inclusief haar relaties met burgers en bedrijven wordt momenteel door het ambtelijk apparaat zelf bedacht en doorgevoerd.

Het valt aan te bevelen om in een speciale 'digitale paragraaf' van het komende nieuwe regeerakkoord de kwesties van landsbrede bestuurlijke regie en technische standaardisatie



van basisinfrastructuren en informatieconcepten – bijvoorbeeld één, i.p.v. zes inkomensbegrippen - voortaan goed te regelen. Evenals de verdere implementatie van ICT bij de Nederlandse overheid.

6.2.4 De omvang en aanpak van ICT projecten

De Algemene Rekenkamer heeft in 2008 harde noten gekraakt bij de kosten en de effectiviteit van grote ICT projecten bij de overheid. De Rekenkamer kwam tot de conclusie van veel van deze projecten onbeheersbaar zijn. Hun complexiteit is te groot. Dit heeft niet alleen te maken met de omvang van deze projecten, maar ook met de combinatie van politieke, organisatorische en technische complexiteit. Al te veel projecten mislukken, duren veel lang of zijn dubbel zo duur dan begroot. Dit geldt ook in het bedrijfsleven, maar bij de overheid is de situatie ernstiger. Dit komt onder meer omdat de projecten hier gemiddeld veel groter zijn dan in het bedrijfsleven. De respondenten in dit project waren duidelijk geporteerd voor van automatisering door middel van meerdere kleinere en kortdurende projecten binnen een grootschalig kader van centrale regie. Het opknippen van de projecten dus.

Hieraan gekoppeld werd de conclusie getrokken dat er überhaupt te weinig resultaatgericht gewerkt wordt bij de overheid, d.w.z. met projecten die in samenhang gemanaged gerekend worden. Het is nu vaak te vrijblijvend. De overheid werkt immers eerder met programma's dan met projecten. Deze programma's hebben een vast budget dat besteed moet worden. Dit leidt hetzij tot verspilling, hetzij tot budgetoverschrijding als het mis gaat.

6.2.5 De aanpak van wetgeving

Het parlement en het ambtenarenapparaat van de Rijksoverheid hebben de neiging wetgeving te construeren die te complex is en zoveel uitzonderingen kent dat zij slecht uitvoerbaar is in grootschalige ICT systemen en toepassingen. Dit heeft tot meerdere automatiseringsdrama's geleid. Een van de respondenten in dit onderzoek stelde voor het proces om te draaien en bij het eind te beginnen: "We stellen niet meer de wet vast, maar we stellen het ICT programma vast. Nu is wetgeving vaak tegenstrijdig en op verschillende dingen gebaseerd. Computersystemen zijn echter heel rechtlijnig. Dus stel eerst de algoritmes vast waarop de beslissingen worden genomen." Dit is eigenlijk een oud voorstel dat in de jaren tachtig al gedaan werd door hoogleraar en CDA-senator Franken. Het werd bekritiseerd omdat het een technocratische opvatting van wetgeving impliceert terwijl wetgeving noodzakelijk normatief is en onze maatschappij onvermijdelijk complex. Bovendien verandert ICT voortdurend; dus zou de wetgeving ook voortdurend aangepast moeten worden. Hoe het ook zij, de respondenten in dit onderzoek waren in het algemeen voor meer 'disciplinerend' en standaardisering van wetgeving die mede ingegeven is door de eisen die ICT stelt. Tevens moet de neiging bedwongen worden om in wetgeving zeer veel uitzonderingsbepalingen op te nemen omdat ICT in staat geacht wordt een oneindig aantal specificaties te programmeren. Dit maakt wetgeving vaak onnodig complex en uiteindelijk toch slecht uitvoerbaar. Het programma LEGIS ontwikkeld binnen de VRD heeft al een belangrijke aanzet tot zo'n standaardisering van wetgeving gegeven. Dit programma zou doorgezet kunnen worden en besproken met de wetgevende instanties.



6.2.6 De overheid en het uitbesteden van ICT

Overheden besteden aanzienlijk meer ICT uit dan bedrijven. Gemiddeld gaat het om 40 tot 50 procent meer. Dit geldt internationaal. De drang om meer uit te besteden wordt steeds groter. In de huidige crisis blijkt de vraag naar externe ICT-ers alleen binnen de overheid op peil te blijven. De respondenten in dit onderzoek blijken deze trend te onderschrijven. Laat de ICT bedrijven doen waar zij goed in zijn en laat de overheid doen wat noodzakelijk is om het proces aan te sturen. De enige zorg die men heeft, naast die van de kosten, is de garantie van professioneel opdrachtgeverschap. De overheid moet nagaan welke informatie zij in eigen huis moet hebben om dit opdrachtgeverschap te realiseren. Zeer vergaande uitbesteding kan ertoe leiden dat de overheid de noodzakelijke ICT kennis niet meer in huis heeft. De volgende zaken m.b.t. ICT zou de overheid nooit moeten uitbesteden (hoewel adviezen natuurlijk mogelijk blijven): 1. visievorming m.b.t. de elektronische overheid, 2. het informatiebeleid van de overheid, 3. de hoofdlijnen van de informatiearchitectuur, inclusief het gehele beheer van basisregistraties 4. de strategie in de richting van de 'klanten' (burgers en bedrijven) of wel de 'governance' van dienstverlening en handhaving, waaronder ook de multichannel benadering. Zaken als informatieverwerking, applicatieontwikkeling en de hardware en software van de basisinfrastructuur kunnen uitbesteed worden.

6.2.7 ICT en besparingen

ICT wordt algemeen gezien als een voor de hand liggend middel om te besparen op de begroting. Ook de schrijvers van de rapporten die in april 2010 gepubliceerd werden in het kader van de Heroverweging veronderstellen dit. In dit project is echter naar voren gekomen dat het helemaal niet zo gemakkelijk te onderbouwen valt of ICT de overheid werkelijk significant goedkoper maakt, of misschien juist wel duurder. In ICT moet immers ook voortdurend geïnvesteerd worden. De kost gaat hier voor de baat uit. Een complicatie daarbij is dat de kosten vaak op een andere plaats terechtkomen dan de baten (hetgeen een werkelijk nationaal beleid des te urgenter maakt). In de rapporten Heroverweging wordt voor de periode 2011-2014 ten minste 300 miljoen incidentele investeringen voor ICT in het vooruitzicht gesteld plus 50 miljoen structurele investeringen. Daar bovenop komt nog 500 miljoen voor het ICT Beveiligingsdomein, investeringen die pas na 2015 worden geacht te renderen. Hier tegenover staan slechts 150 miljoen aan besparingen op ICT genoemd en 120 miljoen op Inkoop (gedeeltelijk hardware en software). De hierbij genoemde maatregelen maken een fragmentarische en tamelijk willekeurige indruk. Er zit in elk geval geen visie achter met betrekking tot de doorontwikkeling van de elektronische overheid. Dat mag geen verwondering wekken. Zoals onder meer de Gateway Review 2010 van het NUP stelt is onvoldoende visie ontwikkeld op de gehele eDienstverlening en op de samenhang van de bouwblokken van de basisinfrastructuur. Bovendien is er nog weinig zicht op de voortzetting van de Rijksbrede applicaties (na P-Direkt en 'F-Direkt'). Zonder een opvulling van deze lacunes zijn besparingen uiterst onwaarschijnlijk. Zo'n visie is dus noodzakelijk om in de toekomst tot echte besparingen te komen. De respondenten in dit onderzoek denken dat er op langere termijn – naarmate een netwerkoverheid gerealiseerd wordt op het fundament van een volledig werkend stelsel van basisregistraties en met de herindeling van de overheidsorganisatie die hierbij past – wel degelijk grote besparingen te doen zijn, niet alleen *met* ICT, maar ook *op* ICT. Besparing op de korte termijn is ook mogelijk. Volgens meerdere respondenten vinden er momenteel grote verspillingen plaats. Een boekhoudkundige benadering volstaat hier echter niet. Besparing kan alleen gehaald worden uit een andere organisatie van de Rijksoverheid, onder andere met behulp van ICT en uit de bijbehorende aanpassing van de organisatie, aansturing, implementatie en verrekening van ICT projecten. Vereenvoudiging



is hierbij het devies. De uitdaging van de nabije toekomst is om meer met minder te doen. Dit veronderstelt aanzienlijk eenvoudiger vormen van sturing dan wij nu kennen. Op dit moment worden pogingen gedaan buitengewoon complexe en uit meerdere lagen bestaande sturingsvormen te ondersteunen met ICT.

6.3 De impact van ICT op de maatschappij en de relatie van de overheid met burgers en bedrijven

6.3.1 Communicatie van de overheid in een netwerksamenleving

De klassieke rol van de overheid als handhaver en informatieverstrekker (voorlichter) is aan een verbreding toe. Burgers en bedrijven met hun gemeenschappen en belangengroepen zijn in de netwerksamenleving zelf aan het informeren, communiceren en regelen geslagen. De overheid heeft de wijsheid niet in pacht. Zij is ook zeker niet meer het allesoverheersende reguleringscentrum van de samenleving. De eOverheid heeft zich bij deze ontwikkeling aangesloten. Geïnspireerd door het New Public Management is zij in de jaren 90 begonnen met meer marktgericht en bedrijfsmatig werken. Zij is langzamerhand van een sterk aanbodgerichte dienstverlener tot een meer vraaggerichte dienstverlener geëvolueerd. In een volgende fase poogt zij sinds een jaar of vijf niet alleen *vraaggericht*, maar ook *vraaggestuurd* te opereren (in het kader van personalisering van dienstverlening, de eerste systematische gebruiksregistraties en de mijn.overheid ontwikkeling).

Ondertussen dient een nieuwe fase zich reeds aan. Hierin is communicatie het sleutelwoord. De netwerkoeverheid zal steeds meer adequaat intern en extern (met de samenleving) moeten communiceren, of zij zal zichzelf marginaliseren. Zoals de vicepresident van de Raad van State, Tjeenk Willink onlangs bij de presentatie van het Jaarverslag van de Raad 2009 verklaarde, veronderstelt dit een hernieuwde discussie over de relatie tussen de samenleving, de staat en de markt. Veel van de conclusies die hier getrokken worden hebben in feite betrekking op de rol van de overheid in de informatie- en netwerksamenleving en zijn dus in essentie politieke kwesties. In dit onderzoek is geconstateerd dat ICT een grote invloed heeft op de samenleving. Deze raakt ook haar relatie met de overheid. Terwijl de netwerksamenleving evolueert en ICT opneemt als een communicatieve technologie bij uitstek, blijft de overheid los hiervan uitgaan van haar eigen beleidscyclus waarin ICT geacht wordt een ondergeschikt middel voor de bedrijfsvoering te zijn.

De respondenten van dit onderzoek waren zich zeer bewust van de noodzaak tot meer interactie tussen overheid en samenleving, met en zonder de hulp van ICT. Dit komt tot uiting in de volgende accentverleggingen in de elektronische dienstverlening aan burgers en bedrijven.

6.3.2 Burgerbenadering naar de menselijke maat

De benadering van gedrag door de overheid is sterk rationeel. Dit uit zich in de manier waarop de overheid communiceert met de burger en het bedrijf. Meestal is dit zakelijk, functioneel en droog. Deze manier van werken heeft een aantal belangrijke voordelen. Door de sterke focus op procedures en richtlijnen worden rationele beslissingen genomen waardoor voor de burger goed te herleiden is waarom een bepaald besluit genomen wordt. Een belangrijker voordeel is dat de bureaucratische oriëntatie de kans op fouten, fraude,



verwaarlozing en opportunistisch gedrag van burgers verkleint. Bovendien, het garandeert de gelijke behandeling van alle burgers. De benadering heeft ook nadelen. In de eerste plaats zorgt de focus op procedures ervoor dat het moeilijk is om de klant te zien als een mens met gevoelens en voorkeuren. Dit is lastig te combineren met een overheid die graag klantvriendelijk wil opereren. In de tweede plaats gaat het bureaucratische model voorbij aan het feit dat mensen verschillend zijn. Communicatie is effectiever als deze toegesneden (gepersonaliseerd) wordt op de ontvanger.

Het toesnijden van communicatie en dienstverlening op de individuele burger met behulp van ICT mag dan een aantal voordelen hebben en in de toekomst steeds belangrijker worden. Het zal lastig zijn voor de overheid om uit de rationele oriëntatie te komen. Overheden blijken tot nu toe vooral hun bestaande manieren van werken over te nemen als een elektronisch proces wordt ingericht.

Desondanks stellen de meeste respondenten dat de overheid een menselijke (emotionele) aanpak van de relatie met de burger moet kiezen. De meeste respondenten zijn hier ook behoorlijk stellig in: "Het verschil tussen een fatsoenlijke overheid, of tussen een goede overheid en een slechte overheid zit toch in de manier waarop je dingen doet". Ook zeggen zij dat deze benadering effectiever is: "Persoonlijk contact kan veel problemen voorkomen. Op het moment dat er zware procedures of klachtprocedures ontstaan en er wordt direct persoonlijk contact opgenomen: een heel persoonlijk telefoontje 'u bent in bezwaar gekomen', 'u heeft een klacht ingediend', desnoods langs de digitale weg. Dan blijkt dat in veertig tot zestig procent van de gevallen het probleem oplost"

6.3.3 Meerkanalenbeleid

Meer communicatie tussen overheid en burgers of bedrijven gaat gepaard met het gebruik van steeds meer kanalen die de media en de samenleving te bieden hebben. Ook bij de overheid blijkt het kanaalgebruik zich te spreiden over de verschillende kanalen. Het gebruik van de elektronische kanalen neemt toe, tegelijkertijd neemt het gebruik van de traditionele kanalen nauwelijks af. Hiervoor is een aantal belangrijke verklaringen te geven. In de eerste plaats kunnen veel burgers helemaal niet overweg met het Internet. Niet alleen heeft naar schatting 15 tot 20 % van de bevolking in de praktijk geen Internettoegang – niet iedereen binnen de 93% van de huishoudens die momenteel volgens het CBS Internettoegang hebben gebruikt dit medium- , het vaardigheidsniveau van de meeste burgers is ook te laag om elektronische diensten goed te gebruiken, zo heeft onderzoek aangetoond. Ook blijkt dat veel diensten en processen te moeilijk zijn om elektronisch af te handelen.

De meeste respondenten in dit onderzoek zijn, net als de Nederlandse overheid voorstanders van een meerkanalenbeleid. Maar wat houdt dit precies in? Wat betreft de voorkant (de front-office) van de dienstverlening geven de meeste respondenten aan te verwachten dat traditionele (persoonlijke) vormen van dienstverlening blijven bestaan. Twee hoofdredenen worden daarvoor genoemd. In de eerste plaats is dat het feit dat niet iedereen Internettoegang heeft. Ten tweede is dat het gegeven dat bepaalde kanalen het meest geschikt zijn voor bepaalde vormen van dienstverlening, en dat dit voorlopig zo zal blijven. Wat betreft de achterkant (de backoffice) is men wel van mening dat deze zoveel mogelijk gedigitaliseerd moet worden.

Een meerkanalenbeleid is relatief (te) duur als men alles wil aanbieden op alle kanalen. Daarom zou de overheid burgers moeten bewegen naar het meest efficiënte of effectieve kanaal te gaan door middel van kanaalsturing.



6.3.4 De benadering van Social Media

Het als overheid benaderen of gebruiken van Social Media (social networkingsites, zoals Hyves, Facebook en LinkedIn, online discussiefora, virtual communities, weblogs en instant media zoals chatboxen en Twitter) is omstreken binnen de overheid. Zo ook onder de respondenten van dit onderzoek. Het wordt ervaren als een waar dilemma: aan de ene kant kan de overheid deze ontwikkeling niet missen als zij wil communiceren met de burger. De maatschappelijke discussie verplaatst zich immers steeds meer naar het Internet. Aan de andere kant weten ambtenaren niet hoe zij zich moeten gedragen binnen deze Social Media: welke rol zij moeten spelen, namens wie zij moeten spreken en of zij in dit kanaal niet teveel de rol van politicus of medeburger gaan spelen.

Sommigen constateren dat de informatievoorziening en discussie over thema's van overheidsbeleid op het Internet met behulp van user-generated content hand over hand toeneemt. Zij vinden dat een modern communicerende overheid kan zich hiervan niet afzijdig kan houden. De ambtenaar moet zich ontwikkelen tot een Ambtenaar 2.0. Anderen vinden dat de overheid niet achter deze media van de burgerij moeten aanlopen. Die zijn van henzelf. De overheid moet de Social Media niet negeren maar een eigen informatiepositie op het Internet innemen waarin zij zoveel mogelijk objectieve informatie verspreidt en de vele 'indianenverhalen' in eigen sites en portalen dient te weerleggen. Er wordt dus zeer verschillend gedacht over de betekenis van Social Media voor de overheid. In elk geval is de incorporatie van de discussie met en in de Social Media binnen de huidige organisatie van de overheid een groot probleem. Er zal nader onderzoek gedaan moeten worden naar de mogelijke rol of functie en het gewenste gedrag van ambtenaren in Social Media. Wellicht dat dit kan leiden tot een bepaalde gedragscode voor ambtenaren in deze omgeving.

6.3.5 Selfservice en proactieve dienstverlening

De elektronische dienstverlening van de overheid is tot nu toe gekenmerkt door een ongekenkende opkomst van selfservice door burgers en bedrijven. Terwijl vroeger ambtenaren alle mogelijke formulieren invulden gebeurt dit nu in toenemende mate door burgers en bedrijven zelf via elektronische kanalen. Dit is een enorme verlichting van de ambtelijke taak van de overheid. Burger en bedrijf verwachten daarbij wel dat zij niet telkens opnieuw de gegevens moeten invullen die al lang ergens bij de overheid bekend zijn. Als reactie hierop heeft de overheid gewerkt aan de eenloketbenadering of one-stop-shopping. Deze is nu zover gevorderd dat het omgekeerde mogelijk wordt: proactieve dienstverlening, zoals het vooringevulde belastingformulier.

De voordelen van proactieve dienstverlening ten spijt is er ook een aantal nadelen aan verbonden. Ten eerste is deze dienstverlening zo complex dat het moeilijk is deze op korte termijn te realiseren. Volledig doorgevoerde proactieve dienstverlening veronderstelt immers een volledig werkend systeem van basisregistraties en ketens. Proactieve dienstverlening betekent voor de overheid veel werk vooraf. Zij produceert ook onbekende of ongewenste neveneffecten. (burgers/bedrijven die niet klagen als de proactieve dienst in hun voordeel uitvalt en wel als dit niet zo is; daarbij toch veel werk achteraf veroorzakend). Bovendien is er een principiële motief tegen proactieve dienstverlening. De samenleving wordt steeds individualistischer en mondiger; daarbij past een service model waarbij de burger het initiatief neemt tot het gebruik van diensten en niet de overheid.

De respondenten in dit onderzoek zijn een duidelijk voorstander van deze vorm van dienstverlening, zij het met kanttekeningen. Zo zegt men dat men de burger wel ruimte



moet geven voor toelichtingen en dat het een wederkerig proces moet zijn van aanbieding en correctie.

6.3.6 Dienstverlening gecombineerd met handhaving en participatie

De opkomst van meer communicatie tussen overheid en burgers of bedrijven bij de elektronische dienstverlening zorgt ervoor dat deze een heel ander karakter krijgt. De online diensten van de overheid zijn tot nu toe vooral gemodelleerd naar die van eCommerce. In de nieuwe fase waarin de overheidsdienstverlening nu belandt, is deze invulling te beperkt, te zakelijk en te instrumentalistisch. Voor de overheid is een burger meer dan een klant. Zij zou veel kansen laten liggen als zij eCommerce blijft na-apen. Trouwens ook in de commerciële sector neemt het belang van communicatie in de dienstverlening toe. Het karakter van dienstverlening verandert zodanig dat de schotten tussen dienstverlening en handhaving en dienstverlening en de participatie van burgers in overheidsaangelegenheden, bijvoorbeeld in lokale diensten van het digitaal loket en door middel van burgerinitiatief en cocreatie in het ontwerp van bestemmingsplannen langzamerhand wegvallen. Vroeger waren dit voor de ambtenaar volledige gescheiden activiteiten.

Een deel van de respondenten ziet dit ook gebeuren. Zij beklemtonen de mogelijkheden om tegelijkertijd dienstverlening en handhaving uit te voeren. Daarbij wordt het concept 'horizontaal toezicht' genoemd dat dienstverlening en handhaving als het ware integreert.

6.3.7 Een open overheid met open data

Een communicerende overheid in een open samenleving moet vrijwel al haar kennis ter beschikking stellen van de maatschappij, zo zou je zeggen. Het heeft belangrijke voordelen: verhoging van de transparantie van de overheid zodat deze meer vertrouwen schept, meer controlemogelijkheden en participatie door burgers biedt – zoals de verbetering van overheidsdata door correcties van burgers- evenals kansen op samenwerking bij het verbeteren van de overheid. Voor de markt biedt het mogelijkheden voor diensteninnovatie. Het hergebruik van publieke informatie kan een belangrijke economische meerwaarde hebben.

Maar er zijn ook bedenkingen. Een eerste bedenking is de kwaliteit en betrouwbaarheid van overheidsgegevens die helaas niet altijd actueel en volledig correct zijn. Een tweede bedenking is kwetsbaarheid die open data in de hand kunnen werken via misbruik door criminelen en terroristen. Ten derde kan hergebruik leiden tot een kwaliteitsverlies in de betrouwbaarheid van overheidsinformatie. Dit zou de legitimiteit van de overheid kunnen aantasten.

De respondenten in dit onderzoek zijn in beginsel voor open data, het beschikbaar stellen van overheidsgegevens aan burgers en bedrijven. Maar ook de voorstanders noemen voorwaarden. Niet alle data kunnen naar buiten, zeker niet als ze persoonlijke schade (privacy) kunnen aanrichten. Het staatsbelang en gemeentebestuur kunnen doorkruist worden wanneer, bij voorbeeld, de verwerking van misdadencijfers in de buurt leidt tot een leegloop van bepaalde wijken en aanwijzingen voor criminelen. En helemaal gratis? Daar wordt door een enkeling toch ook wel een kanttekening bij gemaakt, want data kosten nu eenmaal niet alleen geld bij het verzamelen, maar ook bij het gebruik.



6.4 Welke ICT-trends hebben grote invloed op de ICT Agenda van het Rijk?

In deze sectie worden de vijf belangrijkste hedendaagse ICT trends beschouwd op hun gevolgen voor de politiek, het bestuur en het functioneren van de Rijksoverheid

6.4.1 Networking

De allesoverheersende trend is dat ICT in toenemende mate in de vorm van netwerken tussen actoren en hun computermedia met informatiebestanden verschijnt. Dit is een fundamenteel verschil met de wereld van losstaande apparatuur en databases van het verleden. De laatste pasten nog goed bij de klassieke registratie en werkwijzen van de overheid. Zij konden de structuur en werkwijzen van de overheid grotendeels onaangetaast laten. Met netwerken is dit niet langer mogelijk. De overheid transformeert naar een netwerkoverheid die intern als informatieverwerkend systeem is opgebouwd uit netwerken en extern communiceert met de netwerken van de samenleving, het Internet voorop. Deze technologische ontwikkeling zorgt voor de gehele agenda die in deze conclusies aan de orde gesteld wordt, van de introductie van ketens of netwerken in het gehele informatiebeleid van de overheid tot de mogelijkheid van selfservice in de elektronische dienstverlening van burgers en het beroep dat Social Media doen op een reactie van de overheid.

6.4.2 The Internet of People

Het belangrijkste netwerk, het Internet is sinds de jaren 90 fundamenteel van karakter veranderd. Het is niet meer alleen een elektronisch informatie- en communicatiemedium dat als een massamedium gebruikt wordt (Web 1.0), het is ook een medium geworden voor de productie van 'user-generated content' en voor de uitwisseling van de meest uiteenlopende boodschappen tussen gebruikers, the *Internet of People* (Web 2.0). Daarmee heeft de overheid nadrukkelijker dan ooit concurrentie gekregen van de samenleving als informatieverwerkend systeem. Steeds meer ministeries merken dat belangengroepen en individuele burgers minstens zo goed geïnformeerd zijn over zaken waar de overheid zich mee bezig houdt dan de overheid zelf. Dit schept de noodzaak met deze groepen en burgers in contact te treden en zelfs de discussie aan te gaan. Het 'Internet of people' vormt ook de basis voor vernieuwingen in de dienstverlening van de overheid. Diensten kunnen gepersonaliseerd worden (de mijn.ontwikkeling) en proactief gemaakt. Bovendien kan een meerkanalenbeleid gestalte gegeven worden.

6.4.3 The Internet of Things (mobiliteit, vervoer, infrastructuur)

De derde ICT trend is de opkomst van een Internet der dingen⁶⁹ als tegenhanger van het Internet der mensen. Allerlei apparaten worden rechtsreeks op het Internet aangesloten en fungeren ofwel als sensoren dan wel als actoren. Een sprekend voorbeeld is de koelkast die zijn eigen inhoud controleert door de RFID signalen te verwerken en zelfstandig bestellingen plaatst bij de toeleveranciers. We kennen dit al van de afdrukapparaten die hun onderhoud of verbruiksmaterialen zelf bestellen. Het Internet der dingen kan in theorie allerhande administratieve (veelal laagbetaalde) werkzaamheden overnemen. Maar het gaat verder. De apparaten kunnen in principe onderling met elkaar communiceren en een nieuwe vorm van intelligentie bieden. De verzameling aan het Internet te koppelen

⁶⁹ http://www.networkcultures.org/uploads/notebook2_theInternetofthings.pdf



sensoren maakt het mogelijk allerhande dynamische processen real-time te monitoren en rechtstreeks (feed-forward) te besturen. In het proefproject SensorCity⁷⁰ wordt in Noord Nederland op dit gebied al onderzoek uitgevoerd o.a. voor de sectoren mobiliteit, klimaat en duurzame energiewinning. Deze sensornetwerken bevatten intelligentie doordat de regelsystemen met regelkringen direct reageren op veranderingen. Veranderingen die ingezet zijn door mensen of hun feitelijk gebruik/verbruik. Adaptieve sturing gebaseerd op vertrouwen vervangt daarmee potentieel centrale regie en generieke controle. En Het Internet der dingen groeit snel. RFID chips zitten in de klantenpas, OV-chipkaart, verpakking van dure consumptiegoederen enz.

6.4.4 Opkomst van ubiquitous computing en mobiele applicaties

Een vierde trend is de opkomst van ICT die in alle omgevingen van mensen verwerkt is door middel van netwerken en mobiele apparatuur. Men noemt dit ubiquitous computing of ambient intelligence. Deze gaat niet alleen grote gevolgen hebben in deelsectoren als de gezondheidszorg (zorg op afstand thuis met behulp van ICT) maar ook voor de overheid als geheel. Enerzijds kan deze de macht spreiden naar individuele burgers en bedrijven die voortaan overal geholpen kunnen worden en voorzien van diensten en informatie. Anderzijds kan deze de macht centraliseren omdat voor deze alom aanwezige mobiele verbindingen grootschalige communicatiesystemen noodzakelijk zijn. In dit verband is de opkomst van *Cloud computing* in dit onderzoek besproken. Het gebruik hiervan kan ingrijpende gevolgen hebben voor de overheid. Deze toepassing wordt aangeboden als zijnde gemakkelijk en overal toepasbaar, zowel voor het computerwerk van ambtenaren zelf als voor de dienstverlening aan burgers. Weinigen realiseren zich evenwel dat met deze toepassing de macht verschuift naar de Googles en de Microsofts die het informatiebeheer in handen nemen, op termijn wellicht ook dat van de overheid. Ook de teloorgang van de privacy van gebruikers is een groot potentieel probleem hier. Telkens zal moeten worden afgewogen of de eigen, autonoom te beheren decentrale hardware, software en informatievoorzieningen niet de voorkeur verdienen. Alvorens de overheid met deze ingrijpende toepassingen op grote schaal in zee gaat, zou een principiële discussie gevoerd moeten worden.

6.4.5 Grootschalige real-time registraties in sectoren (met grote controle-, beveiligings- en privacyproblemen versus kleinschaliger systemen)

Nolan voorspelde al dat na het systeemgericht toepassen van ICT in organisaties ICT vooral ingezet zou gaan worden als middel om ketengericht (tussen organisaties) te kunnen gaan werken. Vandaag de dag worden steeds meer ketensystemen opgebouwd rondom eDossiers zoals EPD, ELD, EKD, DKD enz. De wijze waarop dit vaak gebeurd is dat één landsdekkende voorziening gebouwd wordt waar alle informatie beschikbaar is en van waaruit deze voor geautoriseerden toegankelijk is. Dergelijke bouwtrajecten gaan gepaard met opschalingsproblemen en privacyvraagstukken. Ketenprogramma's hebben vaak de ambitie de gehele keten in plaats van een specifiek onderwerp toe te eigenen, zich met de organisaties in de keten te gaan bemoeien, uit te gaan van één baas in de keten en de veranderbaarheid van de keten hoog in te schatten. Grijpink⁷¹ legt ons uit dat daarmee de ketenwetten met voeten getreden worden. Geleidelijkheid, focus, regie op basis van win-

⁷⁰ <http://www.sensorcity.nl/>

⁷¹ http://igitur-archive.library.uu.nl/math/2006-0905-201223/grijpink_00_chain_computerisation_policy_implementation.pdf



win en beperkte veranderbaarheid bieden veelmeer toekomst op realisatie. Net als bij het netwerk der dingen kan ook zonder één macht, één plek en één slag, duurzame informatie-uitwisseling tussen ketenpartners groeien waarbij de privacy in de regel ook minder in het geding is.

6.5 eAwareness, ICT competenties en Nieuwe Werkwijzen van de Rijksoverheid

6.5.1 Bevordering van eAwareness van ambtenaren

De eAwareness van ambtenaren is redelijk groot. Men ziet het belang van ICT. Toch wordt ICT ook in een tamelijk beperkte zin beschouwd, namelijk als iets instrumentalistisch dat onderdeel vormt van de *bedrijfsvoering*. Dat ICT steeds meer bepalend wordt voor *beleidsvoering* en voor alle aspecten van het dagelijks werk van de ambtenaar, inclusief de relatie met burgers en bedrijven wordt minder onderkend. Daarom vonden de meeste respondenten in dit onderzoek ook dat eAwareness in een bepaalde zin toch nog gestimuleerd moet worden. Dan gaat het vooral om ICT als mogelijkheid om het werk nieuw in te richten, en de dienstverlening te verbeteren. De nieuwste toepassingen, bijvoorbeeld van het 'nieuwe werken', online kennisuitwisseling en 'crowd sourcing' kennen een gemengd onthaal bij de overheid. Enerzijds wordt er door diverse diensten enthousiast mee geëxperimenteerd. Anderzijds zijn er ambtenaren die deze wijzen van werken niet passend vinden voor de sterk gereguleerde taken van de overheid. Het potentiële belang van deze nieuwe vormen van werken voor de kennisverwerkende organisatie die de overheid is, zou veel concreter gemaakt moeten worden, met name ook om nieuwe kenniswerkers op de arbeidsmarkt aan te trekken en te begeleiden in deze nieuwe vormen.

eAwareness duidt vooral op de attitude en de affiniteit die mensen met ICT hebben. Dit wordt vaak verward met de acceptatie en het leren van de toepassingen van ICT. Dit noemen wij hier eVaardigheden.

6.5.2 Bevordering van eVaardigheden van ambtenaren

Onderzoek heeft uitgewezen dat de eVaardigheden van de ambtenaren betrokken bij de elektronische overheid niet beter zijn dan die van de gemiddelde middelbaar of hoogopgeleide burger. Men zou verwachten dat die juist bij dit type ambtenaren hoger zouden zijn. Een deel van de respondenten in dit onderzoek meent dat deze eVaardigheden op alle niveaus (bestuurlijk verantwoordelijken, beleidsmedewerkers, projectleiders en uitvoerders) verbeterd moeten worden met verschillende soorten opleidingen per categorie van ambtenaren. Zij zijn bezorgd dat als de overheid zelf de kennis op dit terrein niet meer in huis heeft, deze overheid niet meer in staat is om professioneel opdrachtgeverschap te realiseren en om voor een adequate uitvoeringspraktijk in zake ICT te zorgen. Andere respondenten zien niet de noodzaak om de eVaardigheden van ambtenaren met gerichte opleidingen te stimuleren. Zij vinden dat je ICT het beste aanleert in de praktijk. In deze praktijk zou wel uitgebreid en gestructureerd geëxperimenteerd moeten worden met nieuwe toepassingen en nieuwe vormen van werken in zogenoemde best practice kenniscentra of kennisateliers



6.5.3 Cultuurverandering, werving en nieuwe vormen van werken bij ambtenaren

Een veel verdergaand probleem wordt gevormd door de heersende cultuur en de werkwijzen van de diensten van het Rijk. Werkwijzen en cultuur zijn vooral *productgericht* terwijl de ICT infrastructuren en ketens die aangelegd worden vooral *procesgericht* werken noodzakelijk maken. Verandering hiervan betekent een cultuuromslag die zijn weerga niet kent. Bij de meeste respondenten is het besef dat er verandering moet komen in de cultuur en werkwijzen van ambtenaren diep doorgedrongen. Zij vinden dit zowel noodzakelijk om de incorporatie van ICT in de organisatie aan te kunnen als om ICT naar buiten toe te gaan gebruiken. Daarbij wordt vaak het concept 'het nieuwe werken' aangehaald. Daarmee zou net zo veel geëxperimenteerd moeten worden als innovatieve kennisverwerkende organisaties buiten de overheid dit doen. Deze veranderingen zouden ook opgepakt moeten worden in het HRM-instrumentarium zodat het oppakken van vernieuwingen beloond kan worden.

In het onderzoek kwam vooral de betekenis voor de werving van ambtenaren van deze verandering in de cultuur en werkwijzen van ambtenaren naar voren. Diverse keren werd de noodklok geluid. Het beeld werd geschetst dat de overheid na 2015 niet meer in staat is de slag om nieuwe kenniswerkers op de arbeidsmarkt te winnen. Paradoxaal genoeg is in een tijd van naderende bezuinigingen de werving van nieuwe medewerkers dus de grootste zorg van de deelnemers van dit onderzoek.

Dit is ook de teneur van dit onderzoek in zijn algemeenheid. De uitdagingen waarvoor ICT de overheid stelt worden steeds groter, terwijl de mogelijkheden om deze te realiseren steeds geringer lijken te worden. Er rest dan slechts een oplossing: meer doen met minder. Toevallig is dat wel de potentie van ICT. Deze wordt echter niet gerealiseerd door een boekhoudkundige beknipting op ICT, of met ICT die eenvoudigweg gezien wordt als een goedkopere vervanging voor bestaande werkwijzen. Dit gebeurt ook niet door de inzet van ICT als een soort *technology fix* voor structurele problemen in de overheidsorganisatie. Maar deze potentie zou wel gerealiseerd kunnen worden door een verbeterde organisatie en aansturing van ICT bij de overheid. Dan liggen zowel besparing als prestatieverbetering met behulp van ICT bij de Rijksoverheid in het verschiet. De problemen met ICT bij de Rijksoverheid zijn immers niet van technologische maar van bestuurlijke en organisatorische aard.



7. Bevindingen samengevat & aanbevelingen

7.1 Inleiding

De opvatting dat ICT een onderdeel is van bedrijfsvoering en uitvoering is nog steeds gemeengoed binnen de Rijksoverheid. Deze opvatting gaat gepaard aan een tamelijk beperkte, instrumentalistische kijk op ICT. Toch begint het inzicht door te breken dat de impact van ICT op het werk van de overheid veel verder gaat. Zij helpt niet alleen het primair proces van bedrijfsvoering en uitvoering te organiseren, maar in toenemende mate ook de gehele aansturing, het beleid en het toezicht met zijn secundaire processen. De Rijksoverheid is een informatieverwerkend bedrijf. Informatie- en communicatietechnologie zijn aan het doordringen in alle poriën van het werk van de Rijksambtenaar. Dit komt niet alleen tot uiting in het groeiend aantal uren dat de gemiddelde ambtenaar achter een beeldscherm en op internet doorbrengt, maar ook in de zich wijzigende structuur en organisatie van de overheid. ICT zal hoe dan ook een belangrijke bijdrage leveren aan de noodzakelijke lopende vernieuwing van de Rijksdienst. ICT is een 'sleutelbegrip' geworden.

7.2 Het onderzoek

Het onderzoek dat de medewerkers van het Programma Overheid voor de Toekomst - ICT samen met de Universiteit Twente, Center for eGovernment Studies, en Twynstra Gudde hebben uitgevoerd diende antwoorden te formuleren op de volgende vragen:

- Welke impact heeft ICT op het rijksbreed werken in bedrijfsvoering, beleid, uitvoering en toezicht?
- Welke impact heeft ICT in de maatschappij en welke gevolgen heeft dit voor de relatie tussen overheid en burgers of bedrijven, onder meer in het kader van dienstverlening en handhaving?
- Welke ICT trends hebben grote invloed om de ICT agenda van het Rijk?
- Welke competenties moet een rijksambtenaar hebben, en onderhouden om verantwoord om te kunnen gaan met het feit dat ICT tegenwoordig overal is en op alles ingrijpt?

De pretentie van de onderzoekers was niet een compleet en sluitend antwoord te vinden op al deze vragen, maar op basis van bestaand onderzoek, een vragenlijst en enkele interviews een korte verkenning te maken. Deze verkenning heeft geleid tot diverse conclusies en aanbevelingen (zie hoofdstuk 6).

7.3 Waarom de overheid niet zonder ICT kan

We kunnen samenvattend constateren dat ICT, of de digitale wereld, voor de overheid in 2010 tot een zogenaamd 'sleutelbegrip' is verworven. Het is de fase van louter instrument ontgroeid. Dat betekent dat het overal aanwezig is binnen het overheidsapparaat en dat de overheid haar taak zonder een goed werkende ICT in het geheel niet kan uitvoeren. We kunnen bijvoorbeeld stellen dat:

- Zonder ICT er geen uitvoerende overheid mogelijk is (denk aan Belastingdienst, UWV);



- Elke dag de ambtenaren zowel in het primaire proces als de bedrijfsvoering met elkaar verbonden zijn via ICT;
- Ambtenaren, burgers en ondernemingen met elkaar verbonden zijn via ICT (telefoon, mail, eParticipatie, Internet);
- De inspecterende, handhavende en beleidsvormende overheid niet zonder ICT kan functioneren;
- ICT in alle sectoren van de samenleving diep geworteld is en de manier waarop de samenleving functioneert verandert en ook de sturingsprincipes in vele maatschappelijke sectoren beïnvloedt
- De politiek 'twittert' en de burgerparticipatie toeneemt met en door ICT.

Echter, de daarbij behorende attentie en focus voor dit terrein is binnen de overheid nog niet op het daarbij behorende niveau. Dat heeft diverse (bekende) oorzaken, zoals:

- ICT als begrip schrikt mensen al bij voorbaat af: 'Oei, lastig, moeilijk..' en de terminologie op dit terrein helpt daar ook niet bij: osi-laag, architectuur, wan/lan, Web2.0;
- De reputatie van ICT binnen de overheid staat op een laag niveau: ICT is iets waar je geen succes mee kan scoren; het is weerbarstig, kent veel debacles en het credo is dus 'wegblijven bij ICT als je carrière wilt maken';
- Professioneel Opdrachtgeverschap inzake ICT is nog onder de maat en vaak ook sterk vervlochten met politieke ambities met alle complicaties van dien;
- Binding van ICT met het primair proces en vice versa is nog te beperkt dan wel te zwak, en er heerst het foutieve idee dat ICT een bedrijfsvoeringsprobleem is;
- Een veel verdergaand probleem wordt gevormd door de heersende cultuur en de werkwijzen van de diensten van het Rijk. Werkwijzen en cultuur zijn vooral *productgericht*, terwijl de ICT infrastructuur en procesketens die aangelegd worden vooral *procesgericht* werken noodzakelijk maken. Verandering hiervan betekent een culturomslag die zijn weerga niet kent en vraagt dus bestuurlijke aandacht en druk;
- werving van jonge ambtenaren, als cultuurdragers van het nieuwe/digitaal werken komt niet echt uit de verf: Diverse keren werd de noodklok geluid. Het beeld werd geschetst dat de overheid na 2015 niet meer in staat is de slag om nieuwe eigentijds ICT benuttende kenniswerkers op de arbeidsmarkt te winnen. Paradoxaal genoeg is in een tijd van naderende bezuinigingen de werving van nieuwe medewerkers dus de grootste zorg van de deelnemers van dit onderzoek.

Het is echter ook correct om enkele aspecten te benoemen die nu de goede kant op wijzen om ICT of de digitale overheid de komende jaren op het gewenste niveau te krijgen:

- Het introduceren van CIO's binnen elk departement en een CIO Rijk blijkt een goed startpunt om ICT op de agenda te krijgen en er geleidelijk meer regie op te zetten te en krijgen;
- Bij de meeste respondenten is het besef dat er verandering moet komen in de cultuur en werkwijzen van ambtenaren diep doorgedrongen. Zij vinden dit zowel noodzakelijk om de incorporatie van ICT in de organisatie aan te kunnen als om ICT naar buiten toe te gaan gebruiken. Daarbij wordt vaak het concept 'het nieuwe werken' en 'ambtenaar 2.0' aangehaald. Daarmee zou net zo veel geëxperimenteerd moeten worden als innovatieve kennisverwerkende organisaties buiten de overheid dit doen. Deze veranderingen zouden ook opgepakt moeten worden in het HRM-instrumentarium en de sturing binnen de overheid zodat het oppakken van vernieuwingen beloond kan worden;
- Er zijn diverse VRD projecten gestart waar veel ICT componenten inzitten die een potentie in zich hebben om 'meer te doen met minder'.

In zijn algemeenheid worden de uitdagingen waarvoor de overheid staat steeds groter en complexer, terwijl de mogelijkheden en middelen (vergrijzing) om deze adequaat te



counteren/in te vullen steeds geringer lijken te worden. Er rest dan slechts een oplossing: 'meer doen met minder', maar vooral slimmer werken (het nieuw werken) en de nieuwe mogelijkheden zoals ICT benutten. Toevallig is dat wel de potentie van ICT. Deze wordt echter veel te weinig gerealiseerd door een boekhoudkundige bekibbeling op ICT ('BlackBerry is te duur'), of met ICT die eenvoudigweg gezien wordt als een goedkopere vervanging voor bestaande werkwijzen. Deze potentiële uitnutting komt ook vaak niet tot realisatie doordat de inzet van ICT als een soort *technology fix* voor structurele problemen in de overheidsorganisatie wordt gezien.

Maar, het goede nieuws is dat deze potentie wel gerealiseerd kan worden door een verbeterde organisatie en aansturing van ICT bij de overheid. Dan liggen zowel besparing als prestatieverbetering met behulp van ICT bij de Rijksoverheid in het verschiet. De problemen met ICT bij de Rijksoverheid zijn immers niet van technologische maar van bestuurlijke en organisatorische aard.

Vertrekkend vanuit deze aspecten zijn een negental aanbevelingen afgeleid, zo u wilt: concrete bouwstenen, die noodzakelijk zijn om het ICT-huis van het Rijk beter vorm te geven voor de toekomst.

7.4 Aanbevelingen

Aanbeveling 1. Er is onderzoek (organisatiekundig!) gewenst met concrete heldere aanbevelingen/kaders hoe we als overheid in horizontale constructies, netwerken en ketens concreet moeten opereren, besturen en welke ICT en ICT besturing daarbij hoort. Een van ICT doordrongen vraagstuk is namelijk bijna altijd eerst een organisatievraagstuk. De keuze om grootschalig, proefondervindelijke maar zonder bovenstaande kennis ICT op bekende processen te implementeren is (financieel) geen optie meer

Aanbeveling 2. Er is meer regie en aandacht nodig op het ICT domein en wel op een dusdanig niveau dat de politiek en de top van het ambtelijk apparaat zichtbaar gebonden worden aan resultaten op dit terrein. Er is nu een Vice-voorzitter bij Europese commissie met als portefeuille De Digitale Agenda en dus zou een Nederlandse counterpart een passende invulling zijn. Een minister van ICT, van de Digitale Overheid, en/of een digitale paragraaf in het regeerakkoord zal zorgen voor de nodig 'sturm und drang' op dit domein. *Zie ook rapport Korsten (bijlage 2) en artikel Kroes (bijlage 6). Zie ook aanbeveling 5 qua noodzaak.*

Aanbeveling 3. We moeten ICT projecten beter besturen. Er moeten en kunnen echt meer werkende resultaten met veel minder effort en budget op tafel komen (50% is genoemd). Het is al vaker gezegd, ware het niet dat de huidige tijdsgeest nu zodanig is dat de luxe van niet dwingend/taakstellend opleggen geen optie meer kan zijn. Dat betekent projecten altijd opknippen naar maximaal een jaar (totaal kan best groter zijn), professioneel organiseren en commiteren (ook met gebruiker maar ook met burger/marktconsultatie), opschalen & implementeren (zie ook aanbeveling 4, POG) en alleen budgetteren/accorderen als de verantwoordelijken in het primaire proces of bedrijfsvoering daar ook substantieel eigen budget in willen steken. Dit alles met terugwerkende kracht op ons lopend portfolio aan ICT projecten. Zo voorkomen we eindeloze, budgetoverschrijdende projecten waar niemand eigenaar van is en/of op zit te wachten.

De acties hierop worden al ingezet (ICT dashboard, top ICT projecten) maar mogen in kracht en snelheid sterk toenemen. De gedachte "nu eindelijk maar eens doorpakken" komt naar boven



Aanbeveling 4. POG, oftewel Professioneel OpdrachtGeverschap op ICT gebied, deze kennis/vaardigheid moet we als rijksoverheid snel en goed en geconcentreerd opbouwen, van brede kennis voor iemand in het primaire proces tot de zware programma-directeur ICT en de specialist op ICT contracting. Of je nu gaat uitbesteden of niet. Want het gaat met name over 'meer realiseren met minder 'en dus nieuw slimme, werkende oplossingen genereren en dat kun je alleen als je eigen ervaren en kundige ' medewerkers in dienst hebt. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat via POG richting leveranciers, intern binnen het rijk en ook richting een politieke baas, niet eindeloos nieuwe specificaties en dus kosten geaccepteerd kunnen worden. In combinatie met *aanbeveling 3* kan dit voorkomen worden. Elk (ICT-) project zal een SRO, Senior Responsible Officer zoals men in de UK gebruikt, moeten hebben en zonder dat niet kunnen starten. Uiteraard zijn de bekende Business Case, Public Case en Gateway reviews onderdeel van het te gebruiken POG-instrumentarium.

Aanbeveling 5. Zorg dat er zo snel mogelijk een rijksbreed en gedragen visiedocument komt (*zie ook aanbeveling 6*) met een gekoppelde realisatieagenda, wat opgebouwd is vanuit de diverse beleidsterreinen en/of departementen . Daarbij hoort ook een landkaart waarop staat aangegeven wie waar nu mee bezig is en bezig gaat, om zo X-dubbele investeringen en inzet te voorkomen. Stuur daar vervolgens goed op vanuit het hoogste ambtelijke niveau en de politiek. Een paar thema's als 'vergrijzing' en ook dat '7 van de 10 zittende ambtenaren per 2020 verdwenen' is, zouden een 'leitmotiv' moeten zijn bij een dergelijke visie. Op EU niveau is er een EU practice community waar goed op kan worden aangesloten om best practices (systemen, specificaties etc.) uit te wisselen. De overige aanbevelingen (1-4 en 6-8) dienen hier hun kaders te vinden. Zie ook tweede kamer nota over ICT bij de overheid (bijlage 3) en advies ROB over samenleving (bijlage 4) en VNOcs visienota (bijlage 7)

Aanbeveling 6. De overheid moet de (tweezijdige) weg van communicatie met de samenleving inslaan en de daarbij behorende ICT middelen ontwikkelen en leren gebruiken (Social Media, Web-sourcing, het 'nieuwe werken' en ambtenaar 2.0). Het is daarbij belangrijk dat de overheid zich in zijn verschillende rollen duidelijk leert te onderscheiden: informatieverstrekker, handhaver, inspecteur etc. Dit laatste zou de overheid ook in overleg met en door de samenleving kunnen laten ontstaan, maar dan moet dat wel duidelijk naar buiten worden gebracht. Zie ook advies van ROB aan Tweede kamer (bijlage 4) en ook tweede kamer nota over ICT bij de overheid (bijlage 3)

Aanbeveling 7. De overheid zal vanuit haar taakopvatting een open data beleid moeten uitwerken en invoeren met inachtneming van de benodigde privacy. Het zou te verkiezen zijn als een politiek/ambtelijke werkgroep dit onderwerp opnieuw op de agenda zet en waar nodig en mogelijk tot wetgeving komt. De lessen uit aanbeveling 6 en 8 zijn kaderszettend van hoe je dit proces op de 'nieuwe manier' kan doen (zie ook internetconsultatie Wetgeving, bijlage 5).

Aanbeveling 8. De ICT awareness, of beter gezegd: het meer gevoel krijgen wat digitale middelen voor jou als ambtenaar kunnen betekenen, moet omhoog om het 'nieuwe werken' realiseerbaar te maken. Dit kan door de doelgroep heel praktisch te begeleiden met voorbeelden van 'twitteren', televergaderen en workshops als 'ICT in jouw primair proces X'. Het Werken aan deze eCompetenties kan in dit tijdsegment geen vrijblijvende, abstracte oefening meer zijn maar zal, waar nodig, verplicht en praktisch van aard afgenomen moeten kunnen worden door het ambtelijke apparaat. Een leerlijn Rijk op dit gebied is als noodzakelijk te bestempelen waarbij wel de 'nieuwe werken manier' van leren en ervaren het uitgangspunt moet worden genomen.



Aanbeveling 9. Dit onderzoek vraagt uitdrukkelijk om een concreet vervolg. In zeer korte tijd is deze rapportage gerealiseerd waarbij door menigien is aangegeven dat het goed is dat dit gebeurt en men er graag aan meewerkt, maar dat het toch slechts het begin kan zijn van een langer proces waarin alle genoemde thema's en dilemma's opgepakt kunnen worden. De digitale wereld draait door en een interdepartementaal programma digitale overheid dient zich aan (zie ook rapport Korsten, bijlage 3).





8. Begrippenlijst

Amazon

Commerciële organisatie die op elektronische wijze handelt in allerlei media (CD, DVD, boeken enz.) en op basis van gelijksoortige interesse haar klanten attendeert op beschikbare producten en zo haar omzet stimuleert.

Ambtenaar 1.0

Een klassieke ambtenaar die in een hiërarchisch werkende overheid opereert en ICT nauwelijks benut om direct interactief contact met burgers en bedrijven te hebben.

Ambtenaar 2.0

Een ambtenaar die de mogelijkheden van de Web 2.0 technologie benut om kennis te delen en interactief contact te hebben met burgers en bedrijven en mede-ambtenaren, om zijn/haar werk doeltreffend en eigentijds uit te voeren en daarbij vooral als netwerker veelal plaats- en tijdsafhankelijk zijn/haar bijdrage levert aan uitvoering van de overheidstaken.

Applicatie ('app')

... en een killerapplicatie: een stuk programmatuur dat op eenvoudige wijze juist die functionaliteit aanbiedt door gegevens te combineren en te bewerken dat de resultaten van deze bewerkingen een hoge toegevoegde waarde kennen en in een gebruikersbehoefte voorzien en daarmee een onverwacht grote toepassing krijgen/

Balance score cards

Een methode om bedrijfsprestaties meetbaar in kaart te brengen.

Business Intelligence

Programmatuur respectievelijk een werkwijze om op een grote hoeveelheid gegevens juist die analyse uit te voeren dat daarmee op intelligente wijze de gezochte vragen beantwoord worden.

CIO

Chief Information Officer: een hooggeplaatste functionaris die verantwoordelijk is voor de inrichting en werking van de bedrijfsfunctie Informatie en Communicatie technologie.

Cloud computing

ICT voorzieningen (applicatie- en gegevensservices) die ergens op het Internet aangeboden worden en als virtuele functionaliteit aanroepbaar zijn.

Dashboard

Een overzichtspaneel waarop in beknopte manier een beeld gegeven wordt van een in oenschouw te nemen aspect of thema.

Domotica

ICT die ingezet wordt om zaken in en rondom het huis (domus) en de huishouding te automatiseren.



eGovernment

eOverheid: elektronische voorzieningen van de overheid waarmee zij dienstverlening aanbiedt respectievelijk participatie (interactieve beleids- en besluitvorming), uitvoering en inspectie mogelijk maakt.

eCommerce

Elektronische handel: het via het Internet verkopen van producten en diensten

Eénloketbenadering

Het op één plek kunnen verrichten van alle handelingen gericht op transactie, informatieverstrekking en –vergaring.

Gateway Review

Een door het OGC (Britse overheid) ontwikkelde methode om bij elke fase overgang in projecten en programma's doormiddel van 'gelijken' de beheersing en risicomangement vorm te geven.

ICT als *enabler of support* (ICT in ondersteunende rol)

ICT als enabler; ICT wordt ingezet om een andere manier van werken mogelijk te maken / ICT support; ICT wordt ingezet om het bestaande werkproces te vereenvoudigen of te automatiseren.

ICT als *driver of change* (ICT in vernieuwende rol)

ICT als middel om een geheel nieuwe manier van werken en veranderingen in sturing en/of aanpak mogelijk te maken.

Klassieke ICT

Traditionele manier waarbij ICT de bestaande werkprocessen één op één automatiseert zonder veranderingen in de werkwijze aan te brengen.

NUP

Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en eOverheid; bevat bouwstenen van de eOverheid gericht op basisregistraties, basisvoorzieningen en voorbeeldprojecten waar deze bouwstenen en basisvoorzieningen benut worden.

Open data

Gegevens die vrij toegankelijk en te gebruiken zijn en waarop geen belemmerende voorwaarden van toepassing zijn.

Opschaling

Het vergroten van een beperkte naar omvangrijke schaal.

Overheid

Organisatie voor het algemeen belang van een gemeenschap die zich als natie in de wereld manifesteert, veeluit bestaande uit de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht en die beleid formuleert, uitvoert en wetgeving handhaaft op zowel centraal als decentraal niveau.

Rijksoverheid

Centrale overheid voor het Koninkrijk der Nederlanden.



Serverparken

Omvangrijke verzameling van computerapparatuur die meerdere gegevensverzamelingen ontsluit en programmatuur aanbiedt.

Shared Service Centers

Gemeenschappelijke dienstencentra waarin op basis van schaalgrootte en kennisbundeling diensten voor meerdere gebruikersorganisaties worden uitgevoerd.

Social media

Verzamelterm voor elektronische marktplaatsen voor op een bepaald aspect gebonden groep waarin die groep op sociale principes kennis en informatie deelt.

Standaardisatie

Het uniformeren van variatie naar één standaard die daarna geldt als de norm.

User-generated content

Door gebruikers aangemaakte informatie die als inhoud voor veelal web gebaseerde applicaties dient.

VNG

Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Web 2.0

Verzamelterm voor internetdiensten die het mogelijk maken voor gebruikers om zelf informatie of reacties op informatie aan het Internet toe te voegen.

Zoekrobots

Programmatuur die op geautomatiseerde wijze het Internet afzoeken naar specifieke zoektermen.





9. Referenties

- Adamy, J. (2007). Starbucks Chairman Says Trouble May Be Brewing. *Wallstreet Journal*, Februar 25th, 2007.
- Aardewijn, M. en Crijns, V. (2008). *De Keten de Baas, De Besturing van de Loonaangifteketen. Intern rapport aan Kernteam, 25-2-2008*. Amsterdam: UWV/Belastingdienst.
- Algemene Rekenkamer (2008a). *Lessen uit ICT Projecten bij de Overheid, Deel A, 29 november 2007*. www.rekenkamer.nl/9282000/d/p425_rapport1.pdf
- Algemene Rekenkamer (2008b). *Lessen uit ICT Projecten bij de Overheid, Deel B, 1 juli 2008*. www.rekenkamer.nl/9282000/d/p449_rapport_def.pdf
- Arendsen, R. (2008). *Geen Bericht, Goed Bericht. Een onderzoek naar de effecten van de introductie van elektronisch berichtenverkeer met de overheid op de administratieve lasten van bedrijven*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Armbrust, M., Fox, A., Griffith, M., Joseph, A.D., Katz, R.H., Konwinski, A., Lee, G., Patterson, D.A., Rabkin, A., Stoica, I. & Zaharia, M. (2009). *Above the Clouds: A Berkeley View of Cloud Computing, Tech. Rep. UCB/EECS-2009-28*, EECS Department, University of California, Berkeley (February 2009).
- Baum, C., & Di Maio, A. (2000). *Gartner's four phases of E-Government model*: GarnerGroup.
- Beck, U. (2009). *World at Risk*. Cambridge: Polity Press.
- Bekkers, V. (1998). *Grenzeloze overheid. Over informatisering en grensveranderingen in openbaar bestuur*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Beniger, J. R. (1986). *The control revolution: technological and economic origins of the Information Revolution*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bits of Freedom (2006). Bits of Freedom Nieuwsbrief. *Bits of Freedom*, 4(14, July 2006). Retrieved from http://www.bof.nl/nieuwsbrief/nieuwsbrief_2006_14.html
- Bordewijk, J.L. & Van Kaam, B. (1982), *Allocutie: enkele gedachten over communicatievrijheid in een bekabeld land*. Baarn: Bosch & Keuning.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Buyya, R., Yeo, C.S., Venugopal, S., Broberg, J. & Brandic, I. (2009). Cloud computing and emerging IT platforms: Vision, hype, and reality for delivering computing as the 5th utility. *Future Generation Computer Systems*, 25, pp. 599-616
- Castells, M. (2008). The unification of Europe: Globalization, Identity, and the Network State, In M. Castells, *End of Millennium: The Information Age: Economy, Society, and Culture Volume III* pp. 310-334, Wichester: Wiley-Blackwell.
- Chanley, V. A., Rudolph, T. J., & Rahn, W. M. (2000). The Origins and Consequences of Public Trust in Government: A Time Series Analysis. *The Public Opinion Quarterly*, 64(3), pp. 239-256.
- Risseeuw (2001) *Excellent ICT-onderzoek in netwerken met bedrijven*. In opdracht van Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT). (commissie Risseeuw)
- Davis, R. (1999). *The Web of Politics: The Internet's Impact on the American Political System*. Oxford University Press.
- Dekkers, M. Polman, F. te Velde, R. & de Vries, M. (2006). *MEPSIR: Measuring European Public Sector Information Resources*, Study for the European Commission, Helm/Zenc.
- Deursen, A. van, & van Dijk, J.A.G.M. (2009). *Digitale Vaardigheden van Ambtenaren*. Enschede: Universiteit Twente, Center for eGovernment Studies.
- Deursen, A. van, & van Dijk, J. (2008). Using Online Public Services: A Measurement of Citizens' Operational, Formal, Information and Strategic Skills. *Lecture Notes in Computer Science*, 5184, 195-206.
- Dijk, J.A.G.M. van (2005). *The Deepening Divide, Inequality in the Information Society*. Thousand Oaks CA, London, New Delhi: Sage Publications.



- Dijk, J.A.G.M. van (2006). *The Network Society, second edition*. London: Sage Publications.
- Dijk, J. van & Winters-van Beek, A. (2009). The Perspective of Network Government. In: A. Meijer, K. Boersma en P. Wagenaar, *ICTs, Citizens and Governance: After the Hype!* Amsterdam, Berlin, Tokyo: IOS-Press.
- Dijk, T. van (2007). *Kink in de Keten*. Enschede: Universiteit Twente, Onderzoeksprogramma ICT en Overheidsorganisaties.
- Dijk, T. van (2010). *Kwaliteit in de Keten, Een Panel van Bestuurders, Projectleiders en Uitvoerders over Samenwerking binnen de Elektronische Overheid*. Enschede: Universiteit Twente, Center for eGovernment Studies.
- Duivenboden, H. P. M. van (2002). *Responsive E-Government Services: Citizen participation in public administration. The impact of Citizen oriented public services on government and citizen*. Utrecht: Cap Gemini Ernst & Young.
- Ebbers, W., Pieterse, W., & Noordman, H. (2008). Electronic government: Rethinking channel management strategies. *Government Information Quarterly*, 25(2), 181-201.
- Erin Research (2003). *Citizens First 3: The Institute for Citizen Centred Service*.
- Ernst & Young (2010). *Onderzoekresultaten ICT Barometer over conjunctuur, bestedingen en ICT Indicator Jaargang 10*, 18 maart 2010.
- Eveleens, L., Kampstra, P. Kulk, E., Peters, R & Verhoef, Ch., Risico's van grote projecten bij de overheid. In V. Frissen & J. Esmeijer (Eds.) *Omzien naar de Toekomst, Jaarboek ICT en Samenleving 2008/09*. Gorredijk: Media Update.
- Frissen, P. H. A. (1998). Public Administration in Cyberspace: A Postmodern Perspective. In I. Snellen & W. B. H. J. Van de Donk (Eds.), *Public Administration in an Information Age*. Amsterdam: IOS Press.
- Frissen, P (2002). *De rol van de Overheid in de informatiesamenleving*. Lezing Paul Frissen, Info Dome: Crash Course InfoPolitics; 2002.
- Gartner (2009). *Innovativ udnyttelse af offentlige data. (Innovative use of public data)*. Gartner Group.
- Gateway Review NUP (2010). *Wederzijdse gijzeling in machteloosheid, of de As van het Goede?* <http://www.bigwobber.nl/wp-content/uploads/2010/02/Rapportage-NUPgateway-def.pdf>
- Gerbe, K. (2007). *Key features of network sociality and critical assessment of the notion of a 'networked society'*. Munich: Grin Publishing.
- Gerkens, A. (2007). *Ter Horst verzwijgt ICT-missers*, Trouw, 29 november 2007.
- Goldsmith, Stephen en William Eggers (2004). *Governing by Network, The New Shape of the Public Sector*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Graham, M. & Scarborough, H. (1997). Information technology outsourcing by state governments in Australia. *Australian Journal of Public Administration*, 56(3), pp. 30–39.
- Grönroos, C., & Ojasalo, K. (2004). Service productivity: Towards a conceptualization of the transformation of inputs into economic results in services. *Journal of Business Research*, 57(4), 414-423.
- Hak, A.W., Piepers, H. & van Putten, B. (2001) *Naar een pro-actief werkende overheid: Een handreiking voor gemeenten die hun burgers pro-actief van dienst willen zijn*. Den Haag: Programmabureau van Overheidsloket 2000
- HEC (2008). [De Burger Centraal, Landenserie Europa Unit. Den Haag](#): Het Expertise Centrum (HEC).
- Jaeger, C.C., Renn, O., Rosa, E.A., & Webler, T. (2001). *Risk, Uncertainty, and Rational Action*. Sterling, VA: Earthscan.
- Kakabadse, N., & Kakabadse, A. (2000). Critical review - Outsourcing: a paradigm shift. *Journal of Management Development*, 19(8), 670-728.
- Kamarck, E. (2007) *The End of Government as We Know It, Making public policy work*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers.



- Kickert, W.M., Klijn, E-H. & Koppenjan, J. (1997). *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage
- Kok, L. (2003). *Outsourcing van ICT door overheidsinstellingen*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW, directie EGI. Amsterdam: SEO.
- Koning, P.W.C. (2008). Productiviteit en effectiviteit van de overheid in vogelvlucht, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 40(2), Stichting Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.
- Korsten, A.F.A., de Jong, P. & Breed, C.J.M. (2010) *Regeren met Programma's, Interdepartementale Kabinetsprogramma's van het kabinet-Balkenende IV: voortgang en samenwerking*.
- Layne, K., & Lee, J. W. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18(2), 122-136.
- Lievense, P. (2010). Eerste stappen richting 'F-Direkt'. *Digitaal Bestuur, Februari 2010*, p. 6.
- Liljander, V., Gillberg, F., Gummerus, J. & Van Riel, A. (2006). Technology readiness and the evaluation and adoption of self-service technologies. *Journal of Retailing and Consumer Services*, 13(3). pp. 177-191.
- Maat, A. van der (2004). *Een nieuwe hiërarchie in de netwerksamenleving. Analyse van de invloed van netwerktechnologieën op de autonomie van de overheid*. Enschede, februari 2004.
- Marinova, D., Ye, J. & Singh, J. (2008). Do Frontline Mechanisms Matter? Impact of Quality and Productivity Orientations on Unit Revenue, Efficiency and Customer Satisfaction. *Journal of Marketing*, 72(March), pp. 28-45.
- Meuter, M.L., Olstrom, A.L., Bitner, M.J. & Roundtree, R. (2003). The influence of technology anxiety on consumer use and experiences with self-service technologies. *Journal of Business Research*, 56, pp. 899-906.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Remkes wil effectafstanden van Internet*, Persbericht, 9 september 2005.
- Ministerie van Financiën (2005). *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2005*, <http://rijksbegroting2005.minfin.nl/default7ba0.html>
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Mommers, L. (2008). Virtuele dwangbuizen en controleneurose. *Tijdschrift voor Internetrecht*(1), 15.
- Mourlas, C. & Germanakos, P. (2008). *Mass Customization for Personalized Communication Environments*. Hersey, Pa: Information Science Reference.
- Mulder, E.J. (2008). *De Burger Centraal, Denemarken, Een publicatie van HEC en ICTU over good-practices in Europese lidstaten*. Den Haag: HEC
- Obama, Barack (2009). *Transparency and Open Government*. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/
- O'Malley, P. (2004). *Risk, Uncertainty and Government*. London: The GlassHouse Press.
- Peled, A. (2001). Outsourcing and political power: bureaucrats, consultants, vendors and public information technology, *Public Personnel Management*, 30(4), pp.495-514.
- Petersen, A. van en Van Vree, F. (2005). Randvoorwaarden voor zelfregulering: het veld aan het roer. *Research voor Beleid, Nummer 2*.
- Pieterse, W. (2004). *Behoeften Bevraagd*. Enschede: Universiteit Twente.
- Pieterse, W. (2009). *Channel Choice; Citizens' Channel Behavior and Public Service Channel Strategy*. University of Twente, Enschede.
- Pieterse, W., & van Dijk, J. (2006). *Governmental Service Channel Positioning*. Paper presented at the Fifth International EGOV Conference 2006, Krakow, Poland.
- Pieterse, W., Ebbens, W., & van Dijk, J. (2007). Personalization in the public sector: An inventory of organizational and user obstacles towards personalization of electronic services in the public sector. *Government Information Quarterly*, 24(1), pp. 148-164.



- Pieterse, W., & Ebbers, W. (2008). The Use of Service Channels by Citizens in the Netherlands; implications for multi-channel management. *International Review of Administrative Sciences*, 74(1).
- PIRA studies (2000). *Commercial Exploitation Of Europe's Public Sector Information, Study for the European Commission*, Surrey, UK: PIRA.
- Pollit, C. (2007). Decentralization: A Central Concept in Contemporary Public Management. In E. Ferlie, L. E. Lynn Jr & C. Pollit (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press
- Powell, W.W. (1990). Neither market nor hierarchy: network forms of organization. In Research. In: B. Staw, & L.L. Cummings. *Organizational Behavior*, 12, pp. 295-336. Greenwich, CT: JAI
- Ringeling, A. (2001). Rare klanten hoor, die klanten van de overheid. In H. P. M. van Duivenboden & A. M. B. Lips (Eds.), *Klantgericht werken in de publieke sector*. Utrecht: Lemma.
- Roberts, A., (2006) *Blacked Out - Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge, MA: Oxford University Press.
- Ross, J.W., P. Weill and D. Robertson, *Enterprise architecture as strategy: creating a foundation for business*. Harvard Business School press
- SG Overleg (2007). *Notitie SG-Overleg `De Verkokering voorbij`*.
http://www.minaz.nl/Actueel/Kamerstukken/2007/februari/Notitie_SG_Overleg_De_Verkokering_voorbij
- Simon, H. (1976). *Administrative Behavior*. New York: Free Press.
- Sullivan, K. (2006). Relationship of E-Government to Public Administration Leadership. Halifax, Nova Scotia: Dalhousie University.
- Tat-Kei Ho, A. (2002). Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative. *Public Administration Review*, 62(4), pp. 434-443.
- Teerling, M., & Pieterse, W. (2008). *Kanaalgebruik*. Enschede: Telematica Instituut.
- Teerling, M., & Pieterse, W. (2010). Multi-channel Marketing: An experiment on guiding citizens to the electronic channels. *Government Information Quarterly*, 27(1).
- Top of the web (2003), *Survey on quality and usage of public e-services*.
http://www.topoftheweb.net/docs/Final_report_2003_quality_and_usage.pdf.
- Torkington (2010). *Rethinking Open Data*. Weblog op
<http://radar.oreilly.com/2010/02/rethinking-open-data.html>
- Uslaner, E. M. (2002). *The moral foundations of trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vaquero, L.M., Rodero-Merino, L., Caceres, J., & Lindner, M. (2009). A Break in the Clouds: Towards a Cloud Definition. *ACM SIGCOMM Computer Communication Review*, 39(1), pp. 50-55).
- Venkatraman, N. (1997). Beyond Outsourcing: Managing IT Resources as a ValueCenter. *Sloan management review*, 38(3), pp. 51-64. ISSN 0019-848X,
- Verhoef, C. (2008). *Het belang van goede definities*. Digitaal Bestuur, juli 2008.
- Weiss, A. (2007). Computing in the clouds. *NetWorker*, 11(4). pp. 16-25.
- Williamson, O. (1975). *Markets and Hierarchy; Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
- WRR (2008). *Nederland in de wereld. De wereld in Nederland. Werkprogramma 2008 - 2010*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.



Bijlagen

Bijlage 1

Lijst geïnterviewden Overheid voor de Toekomst, module ICT
Dhr. A.H.C. Annink – Secretaris Generaal Ministerie van Defensie
Dhr. M. Aslander – Lifehacker, connector, resourcerer
Dhr. V.J.J.M. Bekkers - Hoogleraar
Dhr. D. van Berlo – Programmaleider Ambtenaar 2.0
Mw. E. Y. Bogerman – Directeur Stichting ICTU
Dhr. A.F.M. Brenninkmeijer – Nationale Ombudsman
Dhr. M. Dijkman – CEO nClude
Dhr. A.W.H. Docters van Leeuwen – Jurist en topambtenaar
Dhr. J.W. Duijzer – CIO Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
Mw. E.G.M.. Edelbroek – CIO Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)
Dhr. C. Franke – Voormalig lid Raad van Bestuur CWI, eigenaar Franke Interim Management B.V.
Dhr. M. Frequin – Directeur Generaal Wonen, Wijken en Integratie (VROM)
Mw. A.M.V. Gerkens – Tweede Kamerlid SP, ICT woordvoester
Dhr. K. Gijsbers – CIO Ministerie van Defensie
Dhr. A. Groothedde – Raad van Bestuur Kadaster
Dhr. M. Hillenaar – CIO Rijk
Dhr. E. Klein Nagelvoort – Partner PricewaterhouseCoopers
Dhr. S. Luitjens – Directeur Logius
Dhr. M.C.J. van Pernis – Oud-Siemens topman
Dhr. R.J. Poerstamper – Partner PricewaterhouseCoopers
Mw. M. Pomp – Projectleider Rijksambtenaar voor de Toekomst
Dhr. F. de Rijcke – Programmadirecteur eInspecties
Mw. N.C. Stolk – CIO Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK)
Dhr. A. Thijssen – Programmadirecteur Dienstverlening, Regeldruk en Informatiebeleid (BZK)
Mw. J. Thunnissen – Inspecteur Generaal Inspectie Verkeer en Waterstaat
Dhr. A.N. van der Zande – Secretaris Generaal Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit