

SMART GOVERNANCE

WELKE RESULTATEN OP HET GEBIED VAN SMART GOVERNANCE ZIJN BEHAALD DANKZIJ DE E-OVERHEIDSPROGRAMMA'S?

Dit artikel is het tweede in een reeks van vier over de positie van Smart Governance in Nederland. In het eerste artikel is ingegaan op de betekenis van Smart Governance en op de mate waarin huidige overheidsprogramma's bijdragen aan de realisatie ervan. Daaruit komt een beeld naar voren van een overheid die zeker actief is op het terrein van ICT ontwikkelingen (denk alleen al aan de landelijke oprichting van basisregistraties), maar waarbij tegelijkertijd wordt geconcludeerd dat er op het terrein van de samenwerking tussen overheid, markt en burgers nog heel wat valt te verbeteren. Dit geldt dan met name in het verbeteren van de communicatie tussen overheid, markt en burgers door de inzet van ICT.

In dit tweede artikel willen we dieper hierop ingaan. Centraal staat de vraag welke resultaten behaald zijn in het licht van Smart Governance. Daarbij kijken we zowel naar Nederland op zichzelf als ook in internationaal verband.

OVER DANIEL DE KLERK

Daniël de Klerk is Business Unit Manager van het Vicrea Geo Competence Center: een Geo-ICT expertise centrum dat organisaties met een publieke taak helpt om efficiënter en effectiever te werken door de optimale inzet van Geografische Informatie Systemen. Het Geo Competence Centrum adviseert, ontwerpt, ontwikkelt, en beheert Geografische Informatie Systemen en levert tooling, training en ondersteuning.

Smart Governance: gerealiseerde en/of verwachte opbrengsten

Al in 2003 heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in samenwerking met Het Expertise Centrum (HEC) een monitor van e-government opgezet vanuit het idee om doorlopend zicht te kunnen houden op de soort en omvang van opbrengsten van ICT ontwikkelingen bij de overheid. De gedachte daarbij was dat deze monitor jaarlijks zou plaatsvinden, zowel bij gemeenten, provincies, waterschappen alsook bij de rijksoverheid¹. Zover is het echter nooit gekomen. Wel is in 2006 op basis van bestaande bronnen door datzelfde CBS een statistische meting en analyse van elektronische overheidsdiensten uitgevoerd², waarbij onder andere is gekeken naar de effecten van de basisregistraties, voor zover toen gerealiseerd. Voorbeelden van gerealiseerde effecten werden gezien de verbetering van de datakwaliteit (gegevens zijn actueler en van betere kwaliteit, ook de gegeveneigenaren zijn zich daar nu meer van bewust), een verbetering in de handhaving, betere fraudebestrijding, een verhoogde efficiency (bijvoorbeeld de gegevensverwerking gaat sneller, maar ook gerelateerde taken zoals researchewerk, WOZ-administratie, gebruiksvriendelijkheid etc.), het beter kunnen inspelen op de wensen van burgers en bedrijven, het minder afhankelijk zijn van een ICT-leverancier en een betere informatievoorziening bij rampen. Daarnaast worden effecten op termijn verwacht zoals verhoogde kwaliteit (dankzij een uniforme basisregistratie zijn er geen eigen sub-administraties meer nodig en worden gegevens beter bijgehouden) en een vergrootte efficiency (zoals een verbeterde productiviteit,

OVER STAN GEERTMAN

Prof. Dr. Stan Geertman is hoogleraar Planning Support Science binnen het 'Urban futures' onderzoeksprogramma van het Departement Sociale Geografie en Planologie (SGPL) van de Universiteit Utrecht (UU). Zijn expertise ligt specifiek bij Planning Support Systemen (PSS) en de beleidsondersteunende rol die dergelijke systemen (kunnen) vervullen in de ruimtelijke planning.

snelheid, procesverloop en besluitvorming). Dit alles levert besparingen op en maakt een effectiever beleid mogelijk en een integrale afhandeling van diensten aan burgers en bedrijven. Kortom, de algemene verwachting was dat publieke instanties als gevolg van ICT ontwikkelingen efficiënter en dus goedkoper zouden kunnen werken, betere diensten zouden kunnen leveren en bovendien een stuk transparanter zouden worden.

Smart Governance: waar staan we nu?

Vraag is dan natuurlijk, waar staan we nu anno 2016 eigenlijk? Anderhalf jaar geleden concludeerde de parlementaire commissie ICT onder voorzitterschap van Ton Elias nog dat het met de relatie tussen ICT en overheid nog niet zo geweldig wil lukken³. Volgens de commissie beschikt de overheid over te weinig ICT kennis en ontbreekt het haar aan daadkracht bij ICT projecten. Maar ook de burger laat het gedeeltelijk afweten wanneer het om ICT gaat. Hoewel

Er worden goede stappen gezet op weg naar een slimme overheid, al blijft er nog heel wat te wensen over

volgens cijfers van Eurostat⁴ over 2014 zo'n 96 procent van de Nederlandse huishoudens een internetaansluiting heeft, en daarvan vrijwel iedereen een breedbandverbinding, komt uit een recent artikel in de Volkskrant een enigszins afwijkend beeld naar voren: gebaseerd op cijfers volgens het CBS⁵ hebben bijna 1,2 miljoen Nederlanders nog nooit gebruik gemaakt van het internet. Dat is ongeveer 8 procent van de bevolking van twaalf jaar en ouder, vooral bestaande uit 75-plussers, vrouwen en laagopgeleiden. Maar met alleen internettoegang en digitaal vaardige burgers ben je er nog niet. De overheid moet namelijk ook zinvolle informatie en diensten online beschikbaar stellen en ervoor zorgen dat die door de burger kunnen worden gevonden en gebruikt. Daartoe zijn diverse portals ontwikkeld. Zo is overheidsinformatie te vinden via de portal overheid.nl⁶, die gestaag groeit qua inhoud. Ook stelt de overheid een toenemende hoeveelheid datasets open beschikbaar via het portal data.overheid.nl (op dit moment - juni 2016 - gaat het om zo'n 7500 open datasets). Naast datasets komen ook steeds meer overheidsdiensten digitaal beschikbaar⁷. Zo is het op steeds meer plekken mogelijk digitaal een parkeervergunning voor je nieuwe auto aan te vragen of een terrasvergunning voor je café. Daarbij was het oorspronkelijke idee dat het niet moeten uitmaken bij welk onderdeel van de digitale overheid je aanklopt, daar het is georganiseerd als integrale dienstverlening. In de praktijk wordt het gedachtegoed van één-loket vaak toch multi-loket aangeboden, waarbij de onderlinge loketten wel naar

elkaar doorverwijzen. Desalniettemin vereist dit aan de kant van de overheid het opzetten van een Generieke Digitale Infrastructuur (GDI): een geheel van standaarden, producten en voorzieningen waar alle betrokken organisaties gebruik van kunnen maken⁸. Centraal in deze GDI staan de gegevens van de verschillende basisregistraties, zoals over personen (BRP), voertuigen (BRV), inkomen (BRI), kadaster (BRK), WOZ en het handelsregister. Overheidsdiensten kunnen deze gegevens benaderen via Diginetwerk en onderling uitwisselen via Digikoppeling. Voor de burger is dit alles benaderbaar via het portal mijnoverheid.nl en het persoonlijke DigiD of haar voorziene opvolger 'Idensys'. Overigens is dit alles nog echt in ontwikkeling: de basale structuur staat er, nu is het zaak te werken aan verdere invulling met gegevens en functionaliteiten. Wat daarbij op dit moment vooral ontbreekt is de mogelijkheid om niet alleen berichten van overheidsinstellingen in je berichtenbox te ontvangen, maar ook zelf berichten te kunnen versturen naar die overheid. Kortom, er worden goede stappen gezet op weg naar een slimme overheid, al blijft er nog heel wat te wensen over.

Smart Governance: Nederland in internationaal perspectief

Interessant is het dan om te kijken waar we als Nederland staan in internationaal perspectief. Daartoe kunnen we kijken naar de 2014 editie van de E-Government Survey van de Verenigde Naties (VN) (de 2016 versie is nog niet verschenen)⁹. In deze VN-rapportage wordt E-government omschreven als "the use of ICT and its application by the government for the provision of information and public services to the people"¹⁰. Of in meer algemene woorden "... the use and application of information technologies in public administration to streamline and integrate workflows and processes, to effectively manage data and information, enhance public service delivery, as well as expand communication channels for engagement and empowerment of people". Volgens deze rapportage neemt Nederland op het gebied van e-government / Smart Governance een 5e positie in, na Zuid-Korea, Australië, Singapore en Frankrijk. In feite is dit min of meer een continuering van haar hoge positie van de daaraan voorafgaande jaren (5e in 2008; 5e in 2010; 2e in 2012). Daarbij moet natuurlijk wel worden bedacht dat die hoge positie sterk samenhangt met het meer algemene economische, sociale en politieke ontwikkelingsniveau van een land. Daarnaast is in genoemd VN-onderzoek ook gekeken naar enkele specifieke e-government aspecten. Zo scoort Nederland een 8e positie wereldwijd op het gebied van online diensten (Frankrijk 1e). En - heel opvallend - scoort Nederland wereldwijd een 1e positie op het gebied van e-participatie, een gedeelde 1e positie met Zuid-Korea. Dit, terwijl Nederland in het VN-rapport uit 2008 nog een 16e positie op het vlak van e-participatie innam. Blijkbaar heeft de Nederlandse overheid in de tussentijd niet stilgezeten. Onder e-participatie wordt hier verstaan het proces om burgers door middel van ICT een stem te geven in beleids- en besluitvorming. >

Table 3.3. Countries that score more than 66.6 per cent in all three stages of e-participation

Country	E-information (%)	E-consultation (%)	E-decision making (%)	Total (%)	Income level	Region
Netherlands	96.30	86.36	77.78	89.66	High	Europe
Republic of Korea	96.30	81.82	88.89	89.66	High	Asia
Uruguay	88.89	95.45	66.67	87.93	High	Americas
France	96.30	77.27	77.78	86.21	High	Europe
Japan	85.19	86.36	88.89	86.21	High	Asia
United Kingdom	96.30	77.27	77.78	86.21	High	Europe
Australia	92.59	77.27	77.78	84.48	High	Oceania
Colombia	74.07	81.82	88.89	79.31	Upper middle	Americas

¹²United Nations (2014, p. 66)

Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen: 1) 'e-information', oftewel burgers participeren door ze algemene beleidsinformatie te verstrekken en toegang te bieden tot gericht gevraagde informatie, 2) 'e-consultation', oftewel de burger krijgt de mogelijkheid actief bij te dragen aan en te overleggen over publieke aangelegenheden en diensten, en 3) 'e-decision-making', met andere woorden de burger krijgt de mogelijkheid samen met beleidsmakers beleidsbeslissingen voor te bereiden en publieke diensten te produceren. Overigens klinkt dit laatste invloedrijker dan dat het feitelijk is. Kijkend naar de concrete voorbeelden die in het rapport worden genoemd van 'e-decision-making' blijkt het hier nog steeds voornamelijk te gaan om zaken als online vraagbaak, online aankondigingen, het recht van burgers op online overheidsinformatie, het online beschikbaar stellen van de kalender van bestuursbijeenkomsten; et cetera.

Daarbij moet de rol van sociale media niet worden onderschat. Feitelijk bieden sociale media een zeer kosteneffectief platform voor overheden om burgers te laten participeren in beleidsvorming, met name ook omdat vele burgers al actief zijn op sociale media. Burgers kunnen zo gemakkelijk 'content' leveren (denk bijvoorbeeld aan 'crowdsourcing') en overheden kunnen die 'content' vervolgens gebruiken ten behoeve van hun beleidsvorming. Kwaliteitsborging is daarbij natuurlijk nog wel een belangrijk vraagstuk, kortom, hoe zorg je ervoor dat de inbreng van de burger op zijn waarde wordt geschat (scheiden van zin van onzin; doorwerking van zinvolle bijdragen in beleidsvorming; etc). Overigens zal die inbreng van burgers naast online ook veelal gebeuren in combinatie met meer traditionele communicatiemiddelen zoals radio, televisie, seminars, workshops, scholen, universiteiten, talkshows, debatavonden, et cetera. Op die manier kan in elk geval ook worden geprobeerd iets te doen aan het gevaar van het ontstaan van een 'digitale divide' in de samenleving, en wellicht ook aan de veelbesproken kloof tussen overheid en burger. Hoewel er weinig empirisch onderzoek is gedaan naar de rol van ICT om die laatstgenoemde kloof te overbruggen, laat het

weinig onderzoek daarover zien dat een verbetering van de interactie tussen overheid en burger door middel van e-government kan bijdragen aan een verhoogd vertrouwen in die overheid, met name op lokaal niveau. ¹³ Volgens het eerder genoemde VN-rapport (2014) vergt een dergelijke effectieve e-government echter wel een daadwerkelijke bereidheid tot samenwerking tussen alle betrokkenen en een centraal stellen van de burger door die overheid. Voor de burger op haar beurt betekent dit anderzijds wel dat zij moet zorgen over de vereiste capaciteiten te beschikken ('capacity-building in human capital') om die centrale positie te kunnen innemen.

We gaan van een overheid die 'zorgt-voor' naar een overheid die 'zorgt dat'.

Interessant daarbij is het natuurlijk nog wel om te zien hoe die burger dit alles zelf ervaart. Min of meer gelijktijdig aan het VN-onderzoek is er ook een onderzoek uitgevoerd waarin de gebruikerservaringen centraal staan. ¹⁴ De belangrijkste conclusie daaruit is dat overheden weliswaar steeds meer diensten online ter beschikking stellen, maar dat de burger de kwaliteit hiervan lang niet altijd voldoende acht. Met name op het vlak van toegankelijkheid, snelheid in gebruik en transparantie schiet volgens haar de online dienstverlening van de overheid nogal eens tekort. Volgens dit gebruikersonderzoek komt Nederland in vergelijking tot andere Europese landen op zijn best als een subtopper in Europees verband naar voren, hetgeen toch een heel wat gematigder beeld oplevert over de (ervaren) staat van onze digitale dienstverlening door de overheid.

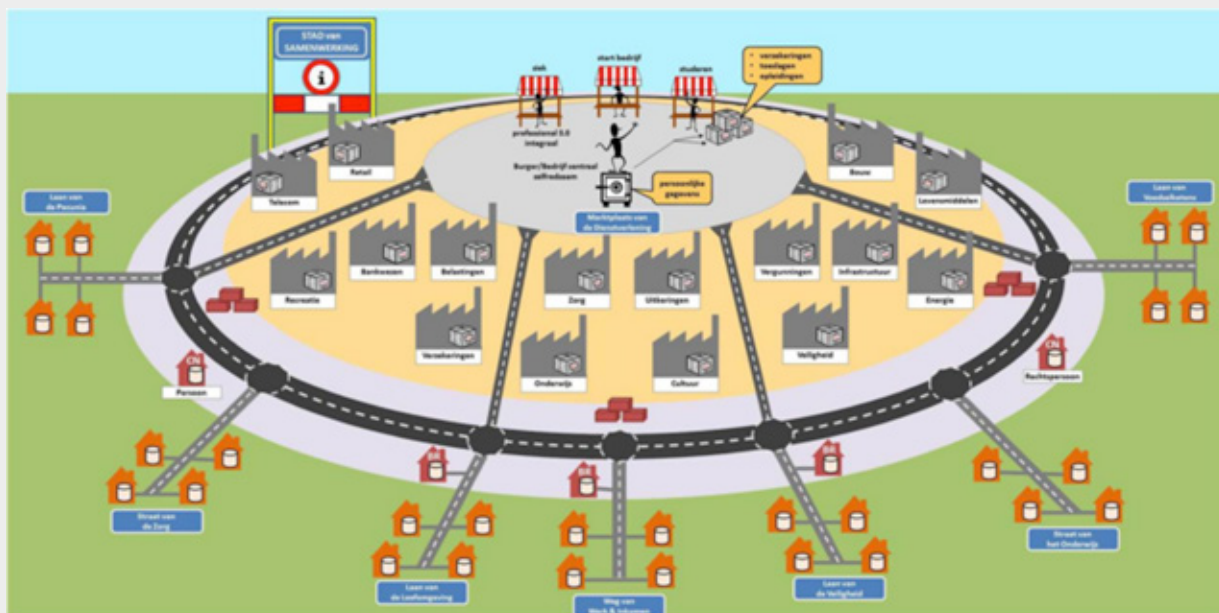
Hoe nu verder?

Resteert de vraag, hoe nu verder? In het algemeen zal er

weinig verschil van mening bestaan over waar het met de ICT in relatie tot de overheid heengaat. Technologie zal steeds meer worden ingezet om zaken beter te maken (hogere kwaliteit; meer gebruikersgericht; vereenvoudigd en gepersonaliseerd in gebruik; etc), om diensten sneller te kunnen leveren (bijv. kortere doorlooptijd voor procedures en van productie van diensten), en om diensten goedkoper te kunnen leveren voor en door overheden, bedrijven en burgers.

Daarbij wordt de burger in toenemende mate gezien als een zelfredzaam persoon, daartoe in staat gesteld door de informatietechnologie. De overheid zal hiervoor de randvoorwaarden moeten scheppen en ervoor moeten zorgen dan nog bestaande bureaucratische obstakels worden opgeruimd. Of zoals door haarzelf verwoordt: 'We gaan van een overheid die 'zorgt-voor' naar een overheid die 'zorgt-dat'¹⁶. Voor het stelsel van basisregistraties betekent dit onder andere dat de grenzen tussen de dienstverlening

van de overheid en die van private partijen in toenemende mate zullen vervagen. Ook zal zoveel mogelijk worden afgehandeld in de vorm van publiek-private samenwerking, zogeheten productiehuisen. Voor gegevens betekent dit dan dat niet-privacy gevoelige gegevens steeds meer als open data beschikbaar komen, terwijl persoonsgegevens primair via de burger zelf worden verstrekt. De gegevens worden verder georganiseerd per domein, omdat daarbinnen de context, belangen en de randvoorwaarden beter overeenkomen dan voor de gehele samenleving. Een bekend voorbeeld van zo'n domein is de Laan van de Leefomgeving, waarin alle data en informatie rondom het fysieke domein bij elkaar wordt gezet. Toch zal het daarbij niet blijven. Data en informatie zijn mooi, maar daarnaast zul je toch ook de instrumenten moeten hebben waarmee je uit die data en informatie zinvolle kennis kunt halen. Dit maakt dat we in onze volgende bijdrage verder op dit digitale stelsel zullen ingaan. •



¹⁵ Ministerie van BZK (2014)

- ¹ Meijer, R. en M. Pover (2003) Naar een monitor van e-government; een onderzoek bij Nederlandse gemeenten; eindrapport; Centraal Bureau voor de Statistiek
- ² Kooten, T. van, en M. Weller (2006) E-Government in Nederland; Statistische meting van elektronische overheidsdiensten: inventarisatie van openbare bronnen en enige analyse. Centraal Bureau voor de Statistiek
- ³ Tweede Kamer (2015) Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid (33 326). Den Haag
- ⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat>
- ⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/22/acht-procent-van-de-nederlanders-nooit-op-internet>
- ⁶ <https://www.overheid.nl/>
- ⁷ <https://www.digitaleoverheid.nl/digitaal-2017>
- ⁸ Heringa, H. (2015) E-government in Nederland. Digitale Overheid; Generieke digitale infrastructuur; voorzieningen en beheerders. C't Magazine voor computertechniek 11 (november 2015).
- ⁹ United Nations (2014) United Nations E-Government Survey 2014.

- E-Government for the future we want. Department of Economic and Social Affairs. United Nations: New York 2014
- ¹⁰ Global E-Government Readiness Report 2004
- ¹¹ Zie United Nations (2014)
- ¹² United Nations (2014) United Nations E-Government Survey 2014. E-Government for the future we want. Department of Economic and Social Affairs. United Nations: New York 2014, p. 66
- ¹³ Mossberger, K. and C. Tolbert (2005) The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government. Prepared for delivery at the 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 1-4, 2005. Copyright by the American Political Science Association
- ¹⁴ Capgemini (2014) The European Commission eGovernment Benchmark. Brussel: EEG
- ¹⁵ Visie op het stelsel van overheidsgegevens (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014)
- ¹⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 'Digitaal 2017'