

Berenschot

Burgers beter bediend?

Eindrapportage beleidsdoorlichting artikel 33

27-4-2011

Beleidsdoorlichting artikel 33

Beleidsdoorlichting artikel 33

Eindrapportage

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	4
1.1 Introductie	4
1.2 Centrale vragen	5
1.3 Afbakening	6
1.4 Verantwoording	6
1.5 Leeswijzer	8
2. Totstandkoming van het beleid	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Voorgeschiedenis	9
2.3 Verantwoordelijkheid rijksoverheid	15
2.4 Actualiteit	18
2.5 Samenvatting	19
3. Doelstellingen en instrumenten	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Algemene doelstelling	23
3.3 Streefwaarden	25
3.4 Doelenboom	30
3.5 Financiën	32
3.6 Samenvatting	37
4. Organisatie van het beleid	40
4.1 Inleiding	40
4.2 Actoren	40
4.3 Uitvoering: regeldruk	42
4.4 Uitvoering: e-overheid	54
4.5 Samenhang en overlap	70
4.6 Overige instrumenten	71
4.7 Resultaten	71
4.8 Samenvatting	75

Berenschot

5. Analyse en conclusies	80
5.1 Inleiding	80
5.2 Totstandkoming van het beleid	80
5.3 Doelstellingen en uitvoering van het beleid	81
5.4 Doelmatigheid van het beleid	86

1. Inleiding

1.1 Introductie

De overheid streeft ernaar slagvaardig, efficiënt en toegankelijk te zijn. Ze wil kwalitatief goede diensten leveren en tegelijkertijd de regeldruk en administratieve lasten voor burgers, bedrijven, professionals en medeoverheden minimaliseren. Dit bijvoorbeeld door innovaties, de ontwikkeling van instrumenten voor e-overheid en door de (door)ontwikkeling van de informatie-infrastructuur. Deze doelstellingen zijn uitgewerkt in artikel 33 van de begroting 2010 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De algemene en operationele doelstellingen luiden als volgt:



Als onderdeel van de begrotingscyclus vindt periodiek een beleidsdoorlichting plaats op de operationele doelstellingen van begrotingsartikelen. Deze plicht geldt voor alle ministeries en is geregeld in de rijksbegrotingvoorschriften van het Ministerie van Financiën (RBV 2010, deel I, paragraaf 3.5).

Dit jaar stond artikel 33 van hoofdstuk 7 (BZK) van de rijksbegroting op het programma voor een beleidsdoorlichting. Berenschot heeft opdracht gekregen deze uit te voeren. De doorlichting had betrekking op de periode 2007-2010.

De doorlichting is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van BZK. De uitvoering van de evaluatie is begeleid door een begeleidingscommissie. In deze commissie waren het Ministerie van BZK (directies DRI, KOV, FEZ), Logius, Actal en de VNG vertegenwoordigd.

De begeleidingscommissie begeleidde de totstandkoming van de beleidsdoorlichting en stelde de tussenproducten vast. Tenslotte, om de kwaliteit en onafhankelijkheid extra te

borgen beoordeelde prof. dr. V.J.J.M. Bekkers van de Erasmus Universiteit te Rotterdam de aanpak en het proces dat werd gevolgd bij deze beleidsdoorlichting.

1.2 Centrale vragen

Bij de beleidsdoorlichting stonden de volgende tien vragen centraal:

Met betrekking tot de totstandkoming van beleid

1. Wat was het maatschappelijk probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?
2. Welke factoren veroorzaakten het probleem?
3. Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
4. Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

Met betrekking tot de uitvoering van beleid

5. Welke doelstelling had de rijksoverheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
6. Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?
7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Met betrekking tot de resultaten (en/of kosten en baten analyse van beleid)

8. Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?
9. Hebben andere instrumenten (op andere beleidsterreinen) ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen gehad? Wat waren de belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
10. Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

1.3 Afbakening

De doorlichting had betrekking op de periode van januari 2007 tot en met december 2010 en daarmee op de volledige kabinetsperiode van Balkenende IV.

De doorlichting had betrekking op het regeldrukbeleid dat is gericht op de *burger* en niet op beleid dat is gericht op medeoverheden, professionals en bedrijven. Het regeldrukbeleid dat is gericht op medeoverheden (interbestuurlijke lasten) was in de periode 2007-2009 opgenomen onder artikel 6.2 van de begroting van het Ministerie van BZK en valt pas sinds 2010 onder artikel 33.1. Artikel 6 valt buiten de kaders van deze beleidsdoorlichting. Het beleid dat is gericht op professionals is primair ondergebracht bij andere departementen en afzonderlijke publieke organisaties. De rol van het Ministerie van BZK op dit gebied is beperkt(er). De aanpak van regeldruk voor bedrijven was in de periode 2007-2010 ondergebracht bij de Ministeries van Economische Zaken en Financiën.

De doorlichting op het gebied van e-overheid heeft betrekking op het beleid dat gericht is op medeoverheden, burgers en bedrijven. Daarnaast viel het GBA¹-stelsel tot en met de begroting van 2009 onder artikel 7.4 en valt het per 2010 onder artikel 31.2. Artikel 7.4 (respectievelijk artikel 31.2) is geen onderdeel van deze beleidsdoorlichting.

1.4 Verantwoording

Een beleidsdoorlichting heeft – in de woorden van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE) van het Ministerie van Financiën – het karakter van een syntheseonderzoek (overkoepelend overzicht). De doorlichting steunt daarmee zoveel mogelijk op eerder uitgevoerde (deel)onderzoeken, bijvoorbeeld naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid en (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering (zowel ex ante als ex post).

Deze doorlichting richt zich op artikel 33 in de volle breedte. Dat stelt beperkingen aan het detailniveau van de doorlichting. Het analyseniveau ligt op clusters van instrumenten (daarover meer in hoofdstuk 3). Binnen deze clusters hebben we ingezoomd op een aantal individuele instrumenten (zie hoofdstuk 4). Dit om meer grip te krijgen op de uitvoering en doorwerking van artikel 33.

¹ Gemeenschappelijke Basis Administratie.

De beleidsdoorlichting kende de hieronder beschreven aanpak. Deze is besproken met de begeleidingscommissie en prof. dr. V.J.J.M. Bekkers.

Oriëntatie

De beleidsdoorlichting startte met een oriëntatiefase met als doel een helder en gedeeld startpunt te creëren. Hiertoe hebben we twee activiteiten verricht.

De eerste stap bestond uit het ontwikkelen van het analysekader. Hierin staan de standaardvragen die in een beleidsdoorlichting aan de orde dienen te komen centraal. Om de antwoorden op deze vragen – die voor het merendeel beschrijvend van aard zijn – beter te kunnen duiden en verklaringen voor de situatie aan te kunnen dragen, hebben we het analysekader verdiept door aanvullend aandacht te besteden aan de positie van het Ministerie van BZK in het gehele krachtenveld en factoren voor doorwerking van het beleid te benoemen. Het analysekader – dat is voorgelegd aan de begeleidingscommissie en prof. dr. V.J.J.M. Bekkers – hebben we als rode draad in de doorlichting gehanteerd.

De tweede stap in deze fase diende om 'grip' te krijgen op artikel 33. Het artikel omvat een groot aantal beleidsinitiatieven van een uiteenlopend karakter die zich op vele thema's richten. Om daarin ordening aan te brengen, hebben we een doelenboom geconstrueerd. Daarin hebben we de doelen, instrumenten en activiteiten in verband met elkaar gebracht. Verder hebben we de ingezette instrumenten geclusterd en kort getypeerd. Deze doelenboom is ook voorgelegd aan de begeleidingscommissie en prof. dr. V.J.J.M. Bekkers. De doelenboom maakte het mogelijk om analyses op het niveau van de clusters van instrumenten uit te voeren en daarmee het detailniveau van de doorlichting te bewaken (zie ook hoofdstuk 3). Binnen de clusters hebben we een selectie gemaakt van instrumenten die typisch of zeer bepalend zijn binnen dat cluster. Deze instrumenten hebben we vervolgens nader uitgediept. Hoofdstuk 4 geeft daar een beschrijving van.

Dossierstudie

Omdat een beleidsdoorlichting steunt op eerdere (deel)onderzoeken is een dossier- en literatuurstudie het geijkte onderzoeksinstrument. Deze onderzoeksfase was daarmee de kern van de doorlichting. In nauwe samenwerking met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie hebben we zoveel mogelijk documenten verzameld die een beeld geven van de totstandkoming, invulling en uitvoering van artikel 33. In bijlage A treft u een volledig overzicht van de gebruikte documenten. Voor de ordening en analyse van de grote hoeveelheid informatie hebben we gebruik gemaakt van het genoemde analysekader. Ieder

document is daarlangs gelegd, de relevante informatie is eruit gedestilleerd en verwerkt in de inhoudelijke hoofdstukken. In de lopende tekst verwijzen wij naar brondocumenten. In bijlage A treft u een volledig overzicht van de gebruikte documenten. De tussentijdse uitkomsten van de dossierstudie zijn besproken met de begeleidingscommissie.

Interviews

De interviewronde had als doel de resultaten uit de dossierstudie te verdiepen en te valideren. Er zijn gesprekken gevoerd met groot aantal verschillende stakeholders. De interviews zijn semi-gestructureerd afgenomen. Dat wil zeggen dat de gesprekken gevoerd zijn aan de hand van een checklist die was afgeleid van het analysekader. Zie bijlage B voor een overzicht van gesprekspartners. Zowel de checklist als de lijst met respondenten zijn besproken met de begeleidingscommissie.

Analyse en rapportage

Aansluitend aan de interviewronde vond de overkoepelende analyse plaats. De informatie uit de dossierstudie en de interviews is gebundeld en opnieuw langs het analysekader gelegd. Daarbij hebben we bijzondere aandacht besteed aan de selectie van instrumenten die we hebben uitgediept. We hebben deze gebruikt om ons een beeld te vormen van de uitvoering van de clusters van instrumenten en – een niveau hoger – de realisatie van de doelstellingen. Vervolgens hebben we de tien onderzoeksvragen beantwoord. Zoals eerder opgemerkt, zijn deze beschrijvend van aard. Om deze beschrijving verder te verdiepen hebben we – opnieuw aan de hand van het analysekader – gezocht naar achterliggende oorzaken en verklaringen voor de stand van zaken. In het afsluitende hoofdstuk gaan we daarop nader in.

1.5 Leeswijzer

De hoofdstukken 2 tot en met 3 zijn grotendeels beschrijvend en feitelijk van aard. Hoofdstuk 2 reconstrueert de totstandkoming van het beleid. Hoofdstuk 3 beschrijft de doelstellingen, instrumenten en financiën. Hoofdstuk 4 gaat in op de uitvoering van het beleid en de resultaten. In hoofdstuk 5 is Berenschot aan het woord. Dit hoofdstuk bevat onze analyse en conclusies.

2. Totstandkoming van het beleid

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we hoe het beleid feitelijk tot stand is gekomen. We beantwoorden de vragen 1 tot en met 4 uit de RPE.

2.2 Voorgeschiedenis

Centraal in artikel 33 staan het realiseren van minder regeldruk (administratieve lasten) en betere (e-)dienstverlening. De aandacht voor deze onderwerpen was niet nieuw voor het kabinet Balkenende IV. Het beleid van dit kabinet borduurde namelijk deels voort op dat van de vorige kabinetten Balkenende.

Regeldruk

In het hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II (2003) is te lezen dat de burgers klagen over de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Hierin staat dat zij een te grote afstand ten opzichte van de overheid ervaren.² Een betere dienstverlening zou bijdragen aan meer vertrouwen in de overheid. Over de oorzaken stelde het actieprogramma Andere Overheid (2003) dat veranderde maatschappelijke omstandigheden voor de overheid de afgelopen decennia steeds aanleiding zijn om zich te bezinnen op haar rol, taken en werkwijze. In het actieprogramma constateerde het ministerie daarbij dat de overheid - steeds vaker en op steeds meer terreinen - belandde in een rol waarin zij eigenhandig allerlei kleine en grote problemen in de samenleving moest en ook wilde oplossen. Er ontstonden daardoor steeds meer en gedetailleerde regels die wel leiden tot lastendruk, maar niet konden worden gehandhaafd.³

Dit vroeg om een nieuwe koers waarin een afnemende overheidsbemoeienis paste met minder regels en onnodige overlast en betere prestaties, aldus het actieprogramma. Als doelstelling werd de ambitie geformuleerd om de administratieve lasten voor burgers en bedrijven tijdens de kabinetsperiode met een kwart te verminderen.⁴ Hoewel in de periode

² Ministerie van AZ (2003), Hoofdlijnenakkoord: meedoen, meer werk en minder regels.

³ Ministerie van BZK (2003), Actieprogramma Andere Overheid.

⁴ Hoofdlijnenakkoord CDA-VVD-D66 (2003), Meedoen, meer werk en minder regels.

voor 2003 ook regelmatig aandacht was voor regeldrukvermindering, was een dergelijke doelstelling nog niet eerder geformuleerd op kabinetsniveau.

Ook op gemeentelijk niveau kwam de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening meer en meer in de belangstelling te staan, al trokken het Rijk en de gemeenten in de jaren tot 2007 beperkt samen op. In 2004 stelde de VNG de commissie Gemeentelijke Dienstverlening (commissie Jorritsma) in. De VNG wilde hiermee een bijdrage leveren aan de verbetering van de gemeentelijke dienstverlening. In 2005 bracht de commissie haar rapport uit, getiteld Publieke Dienstverlening, Professionele gemeenten. De VNG heeft in relatie tot het programma Andere Overheid ook een gemeentelijk actieprogramma ontwikkeld, waarin vijf sporen zijn uitgezet: dienstverlening, benchmarking, sanering specifieke uitkeringen, toezicht en deregulering/ontbureaucratisering/administratieve lasten. In 2005 heeft de VNG ten aanzien van dit laatste onderdeel een publicatie uitgebracht met handvatten om overbodige bepalingen te schrappen.⁵ In 2006 verwoordde de VNG de ambitie van gemeenten vervolgens in het Manifest van de Gemeenten. Betere dienstverlening en minder regels kwamen hierin prominent aan bod.

In 2004 werd een meldpunt opengesteld (www.lastvandeoverheid.nl). Het meldpunt stond open voor meldingen over administratieve lasten en tegenstrijdige regels, maar ook voor suggesties en verbetervoorstellen. Burgers maakten regelmatig melding van de knelpunten waar zij tegenaan liepen. In de periode vanaf de start van het meldpunt (juni 2004) tot november 2006 waren er 1.786 meldingen binnengekomen bij www.lastvandeoverheid.nl.⁶

In de periode tot aan 2007 is door het Rijk gewerkt aan vermindering van de regeldruk, maar uit de meldingen die binnenkwamen via het meldpunt bleek dat burgers eind 2006 nog altijd klachten en knelpunten tegenkwamen ten aanzien van de regeldruk en kwaliteit van publieke dienstverlening. Uit de eindbrief van de Minister van BZK van december 2006 kwam voorts naar voren dat er op het terrein van regeldrukvermindering weliswaar flinke stappen waren gemaakt, maar dat er nog veel te winnen viel.⁷

⁵ VNG (2005), VNG snoeiplan deregulering: minder lastige regels.

⁶ Ministerie van BZK (2006), Merkbaar minder én beter.

⁷ KST 29362, nr 111.

Het belang van het terugdringen van overmatige regeldruk komt onder meer aan bod in een publicatie van het Ministerie van Justitie over het fenomeen regeldruk (2006). Hierin komt naar voren dat wanneer er teveel regels zijn of wanneer de regels niet aan de kwaliteitseisen voldoen, dit kan leiden tot irritatie bij degenen die de regeldruk ondergaan: burgers, instellingen en bedrijven. Deze irritatie kan op haar beurt uitmonden in onvrede over het functioneren van de overheid en in gebrekkige naleving van de regelgeving. Regeldruk kan (dus) een negatief effect hebben op economische en maatschappelijke ontwikkelingen.⁸

Het beleidsprogramma 2007-2011 van het kabinet Balkenende IV pakte door op de vermindering van de regeldruk voor burgers en schetste plannen op het gebied van een dienstbare overheid. Het programma stelt eveneens dat de administratieve lastendruk voor burgers in de periode 2003-2007 weliswaar aanzienlijk is verminderd, maar dat er nog meer winst valt te behalen. Bepaalde groepen, zoals vrijwilligers, zouden nog te weinig merken van de lastenvermindering. Ook kwam uit de analyse van de binnengekomen meldingen naar voren dat bepaalde knelpunten veel vaker voorkwamen dan andere knelpunten. In het beleidsprogramma uit 2007 gaf het kabinet daarom aan dat de aandacht primair uit moest gaan naar het oplossen van de 10 knelpunten waarvan de burger het meeste hinder ondervond. In feite werd de kwantitatieve aanpak (gebaseerd op metingen) aangevuld met een kwalitatief element (merkbaarheid).

De knelpunten zijn destijds in samenspraak met burgers geselecteerd. Op basis van het meldpunt www.lastvandeoverheid.nl werd er een top-10 van knelpunten op het gebied van dienstverlening en regeldruk opgesteld. De knelpunten hadden betrekking op uiteenlopende onderwerpen die zowel op het terrein van de rijksoverheid lagen als op het terrein van uitvoeringsorganisaties, gemeenten, et cetera. Om de knelpunten te kunnen aanpakken gingen gemeenten en het Rijk intensief samenwerken, hetgeen onder meer naar voren komt uit het Bestuursakkoord en de Uitvoeringsagenda uit 2007.

Het oplossen van de 10 knelpunten werd tevens vastgelegd in de lijst met ruim 70 kabinetsdoelstellingen, zoals geformuleerd in het beleidsprogramma van Balkenende IV (kabinetsdoelstelling 69).

⁸ Ministerie van Justitie (2006), Wat u altijd al had willen weten over het fenomeen regeldruk.

*E-dienstverlening*⁹

De overheid heeft haar dienstverlening verdeeld over meerdere loketten. Ieder van deze loketten is in de eerste plaats georganiseerd op het goed uitvoeren van haar eigen wettelijke taak. Daarmee is de dienstverlening functioneel georganiseerd, en niet rond de burger. Deze moet langs meerdere loketten om diensten van de overheid af te nemen.

Informatie- en communicatietechnologie (ICT) biedt echter nieuwe mogelijkheden om de dienstverlening te verbeteren. De opkomst van het internet, eind jaren '90, maakte dat veel bedrijven hun diensten digitaal gingen aanbieden. Een flink deel van de bevolking regelde bankzaken en vakanties toen al via het web, maar voor een rijbewijs of een vergunning moest men in 2007 nog de rij staan bij het gemeentehuis. De dienstverlening van de overheid maakte deze digitaliseringsslag dus (nog) niet. Overheden hadden in 2007 nog nauwelijks professionele klantcontactcentra (KCC) ingericht. Ook waren zij maar beperkt toegerust voor het behandelen van digitale transacties en voor het uitwisselen van informatie. De samenwerking was ook nog onvoldoende om als overheid één gezicht te bieden aan burger en bedrijf.

Het verschil tussen de kwaliteit van digitale dienstverlening van bedrijven en de overheid werd groot. Daarom werd ook door de overheid ingezet op het verbeteren van de dienstverlening door digitalisering. Door informatie tussen overheidsorganisaties uit te wisselen hoeft de burger bijvoorbeeld maar éénmalig die informatie te verstrekken. Een tweede voorbeeld is het aanbieden van diensten via het internet. Zo kunnen burgers deze vanuit huis afnemen.¹⁰

In 2005 raamde het EIM het reductiepotentieel van administratieve lasten voor burgers bij 100% gebruik van zogenaamde basisvoorzieningen (een basisinfrastructuur voor digitale dienstverlening) op 13,1 miljoen uur per jaar. Dat is een vermindering van 11,67%. De potentiële reductie van de out-of-pocket kosten werd geraamd op € 8,4 miljoen (dat is

⁹ In dit dossier wordt gesproken over e-overheid of e-dienstverlening. Omdat het doel van artikel 33.2 en 33.3 gericht is op betere dienstverlening door digitalisering zullen wij de term e-dienstverlening aanhouden.

¹⁰ Ministerie van BZK, IPO, VNG, Unie van Waterschappen (2006), Verklaring: Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de e-overheid!

0,66%).¹¹ Hiermee werd duidelijk dat ICT zou kunnen bijdragen aan het realiseren van minder administratieve lasten voor burgers.

Dat het realiseren van een basisinfrastructuur voor digitale dienstverlening baten heeft wordt bevestigd in een recent onderzoek van KING.¹² Er zou sprake zijn van netto baten van € 215 miljoen per jaar. In een contra-expertise¹³ op het onderzoek van KING wordt gesteld dat de door KING gepresenteerde berekeningen van kosten en baten niet goed zijn te onderbouwen, maar wel dat het veld dergelijke baten wel aannemelijk acht.

Het potentieel van e-dienstverlening werd opgemerkt door verschillende overheidsorganisaties. Verschillende departementen, ZBO's, provincies en gemeenten startten met de realisatie van websites. Dit moest leiden tot elektronische dienstverlening (ook wel e-dienstverlening genoemd).

De initiatieven van de verschillende overheidsinstellingen kenden een bepaalde overlap. Er werden oplossingen ontwikkeld voor dezelfde of vergelijkbare processen en knelpunten – zoals online authenticatie en ontsluiting. Het wiel werd als het ware meermaals uitgevonden. De BZK-notitie *Op Weg naar een Elektronische Overheid* uit 2004 beschrijft daarom een behoefte om te werken aan zogenaamde (basis)infrastructuur voor elektronische dienstverlening. Deze moest bestaan uit ICT-bouwstenen (basisvoorzieningen) die eenmalig werden ontwikkeld en die de verschillende overheidsorganisaties konden gebruiken om hun eigen dienstverlening te digitaliseren. In deze notitie wordt de link gelegd tussen deze basisvoorzieningen en de doelstellingen van het actieprogramma *Andere Overheid*. Onder Balkenende I, II en III werd daarom geïnvesteerd in bouwstenen voor front- en backoffices.

Om de basisinfrastructuur te ontwikkelen en implementeren zijn overheden afhankelijk van elkaar. In april 2006 verklaarden het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen daarom (nog meer) samen werk te gaan maken van betere e-dienstverlening en via deze weg de administratieve lasten verder te verminderen.¹⁴ In de verklaring leggen de partijen een

¹¹ EIM (2005), *Potentiële effecten van ICT-basisvoorzieningen op administratieve lasten voor burgers*.

¹² KING (2010), *Notitie implementatie NUP*.

¹³ VNG (2011), *Contra-expertise Implementatie NUP*.

¹⁴ Ministerie van BZK, IPO, VNG, Unie van waterschappen (2006), *Verklaring: Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de e-overheid!*

uitdrukkelijke link tussen elektronische overheid en betere dienstverlening. Betere dienstverlening zou bijdragen aan minder administratieve lasten voor burgers en bedrijven, meer transparantie en een grotere doelmatigheid. Het kabinet Balkenende IV constateerde dat er gestuurd moest worden op het realiseren van een dienstbare overheid die met minder mensen meer kwaliteit levert.¹⁵

Het eerder geconstateerde gebrek aan samenhang en coördinatie bleef echter voelbaar. Dit werd in 2007 uiteengezet in het rapport *Het uur van de Waarheid*, van de commissie Postma/Wallage. Om de gestelde ambities hierbij te kunnen realiseren was het nodig dat het Rijk en gemeenten meer gezamenlijke acties startten. Er zou onvoldoende samenhang tussen e-overheidsprojecten bestaan en er zouden grote verschillen bestaan in de ontwikkelsnelheden. In het Uitvoeringsprogramma *Betere dienstverlening en e-overheid* (2008) staat daarom te lezen dat er in goede samenhang bouwstenen (de ICT-basisvoorzieningen uit *Op Weg naar de Elektronische Overheid*) moeten worden gerealiseerd, beheerd, uitgerold en ingebed in de processen van de lagere overheden.

Tussen 2003 en 2007, maar ook daarna, is daarom door het Ministerie van BZK geïnvesteerd in de realisatie van basisvoorzieningen, zoals de basisregistraties, DigiD en Mijnoverheid.nl.¹⁶ Meer over deze realisaties leest u in paragraaf 4.4.

Ook het centrale beheer van de basisinfrastructuur werd grotendeels gefinancierd en vormgegeven door het Ministerie van BZK. Vanaf 2006 is het beheer van basisvoorzieningen belegd bij GBO.Overheid (nu Logius).¹⁷ Meer over het beheer leest u in paragraaf 4.4.

Tenslotte werd ook het uitrollen en inbedden van de voorzieningen in processen van lagere overheden mede door het Ministerie van BZK gefaciliteerd. Meer hierover leest u in paragraaf 4.4.

¹⁵ Uit het beleidsprogramma genaamd *Samen Leven, Samen Werken*, juni 2007. Dit programma was het resultaat van de eerste honderd dagen van het kabinet.

¹⁶ KST 29362, 111.

¹⁷ Vanaf 1 januari 2010 is GBO.Overheid verdergegaan als baten-lastendienst en onder de naam Logius.

De e-overheid bouwstenen zouden eind 2007 naar verwachting 3% bijgedragen hebben aan de vermindering van administratieve lasten.¹⁸ Deze lasten zouden verder moeten dalen wanneer alle bouwstenen zijn gerealiseerd.

2.3 Verantwoordelijkheid rijksoverheid

Regeldruk

Activiteiten om de regeldruk te verminderen moesten afgelopen periode primair gezocht worden bij de Nederlandse overheid. Het Ministerie van BZK stelde in 2007 nog vast dat relatief weinig administratieve lasten voor burgers afkomstig zijn van Europese regelgeving. De inspanningen van de Nederlandse overheid op Europees niveau waren daarom ook niet zozeer gericht op het aanpakken van de Europese administratieve lasten, maar op het voorkomen van onnodige nieuwe administratieve lasten voor burgers.¹⁹

Gemeenten, provincies, ministeries en uitvoeringsorganisaties vragen burgers om informatie en leggen regels op. Dit leidt tot regeldruk. Als individuele organisaties kunnen zij werken aan verbetering van de dienstverlening en vermindering van de regeldruk, maar de bewegingsvrijheid van individuele organisaties kent een grens. Veelal is samenwerking vereist omdat publieke organisaties van elkaar afhankelijk zijn. Bijvoorbeeld, een substantieel aandeel van de gemeentelijke administratieve lasten voor burgers komt voor uit medebewindwetgeving.²⁰ Gemeenten zijn beperkt in hun handelen om dit soort lasten zelfstandig aan te kunnen pakken.

Ook de publieke dienstverlening kon worden verbeterd door samenwerking. Door bijvoorbeeld via ICT verschillende registraties te koppelen, gegevens te hergebruiken en door de dienstverlening meer transparant te maken, zou de burger te maken krijgen met minder loketten, minder regels en (potentieel) minder lasten.

¹⁸ KST 29362, nr. 111.

¹⁹ KST 29362 nr 125.

²⁰ Ter illustratie: de bewegingsvrijheid voor gemeenten om wetgeving aan te passen was beperkt. Uit het Bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten (juni 2007) komt naar voren dat 94% van de gemeentelijke administratieve lasten voor burgers voortkomt uit medebewindwetgeving.

Onderwerpen waarbij uiteenlopende organisaties zijn betrokken vragen om een partij die daarin de regie kan nemen. Het Ministerie van BZK staat voor borging van de kernwaarden van de democratie, een goed en slagvaardig openbaar bestuur en een overheid waar burgers op kunnen vertrouwen. Tevens behandelt het Ministerie van BZK de interbestuurlijke zaken met medeoverheden. Daarom werd het onderwerp regeldruk (en e-dienstverlening) belegd bij het Ministerie van BZK. De politieke verantwoordelijkheid werd in 2007 belegd bij de Staatssecretaris van BZK.²¹

Het Ministerie van BZK was afhankelijk van andere overheidsorganisaties bij de verwezenlijking van haar doelstellingen. Het ministerie had dan ook vooral de rol van regisseur, coördinator en facilitator. Voor gemeenten, die een groot deel van het contact met burgers afhandelen, was een belangrijke rol in de uitvoering weggelegd. De bijzondere rol van gemeenten was reeds onderstreept in het Bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten in juni 2007.²² Het akkoord bevatte de inhoudelijke agenda waarmee rijk en gemeenten samen wilden werken aan één effectieve overheid in dienst van de burger en werd nader uitgewerkt in de Uitvoeringsagenda Dienstverlening en Regeldruk Gemeenten (2007).

E-overheid

De lidstaten van de EU zijn grotendeels zelf verantwoordelijk voor hun dienstverlening en informatie-inrichting. Daarom is de verantwoordelijkheid voor problemen rondom kwaliteit van dienstverlening niet op EU-niveau belegd, maar bij de Nederlandse overheid. Activiteiten op EU-niveau met betrekking tot de e-dienstverlening bleven beperkt tot het uitwisselen van *best practices*.

De verbetering van de toegankelijkheid en transparantie van overheidsinformatie moet uiteindelijk worden gerealiseerd door de overheidsorganisaties die deze informatie genereren en beheren. Zij zouden dat zelf kunnen gaan doen (en dat deden zij ook al deels). Uit onze gespreksronde bleek echter dat het effectiever werd geacht wanneer de centrale overheid hiervoor kaders en richtlijnen ontwikkelde, ze toezag op het gebruiken van de richtlijnen en ze waar nodig partijen die achterbleven ondersteunde.

²¹ In de periode voor 2007 was dit belegd bij de Minister van BZK.

²² Ministerie van Financiën, BZK en de VNG (2007), Bestuursakkoord: samen aan de slag.

Door een centrale coördinatie zou er gemakkelijker uniformiteit en transparantie ontstaan in de wijze waarop burger en overheid elkaar vinden en met elkaar communiceren. Door het ontwikkelen van (generiek bruikbare) bouwstenen voor bijvoorbeeld e-toegang, authenticatie en ontsluiting van officiële publicaties en door een centraal beheer daarvan, zouden schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd. Dit zonder dat decentrale bevoegdheden worden aangetast. Omwille van vergelijkbare overwegingen als voor administratieve lasten en regeldruk werden deze taken eveneens bij de Staatssecretaris van BZK belegd.

Naast uniformiteit en transparantie werd gestreefd naar verbeterde informatie-uitwisseling tussen overheden onderling en tussen overheden en de burger. Dit is een meer complex onderwerp. Ook hiervoor zijn afspraken, kaders en standaarden nodig. Het werd echter steeds duidelijker dat alleen daarmee het doel niet zou worden gerealiseerd. Dit komt onder andere omdat één standaard in de praktijk met verschillende technologieën kan worden gerealiseerd - die dan toch weer niet met elkaar blijken te kunnen samenwerken.

Men kwam dan ook tot de conclusie dat er naast standaarden ook landelijke informatiesystemen nodig waren om de informatie-uitwisseling tussen overheden goed te laten werken. Onderdelen van de te ontwikkelen basisinfrastructuur werden daarom enerzijds basisregistraties, waaronder de Gemeentelijke Basisadministratie (Ministerie van BZK), de Registratie Niet Ingezetenen (RNI, Ministerie van BZK), het Nieuw Handelsregister (NHR, voormalig Ministerie van EZ) en Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG, voormalig Ministerie van VROM). Anderzijds ging het om systemen om basisregistraties toegankelijk en bruikbaar te maken voor alle overheden.

De infrastructuur werd ontwikkeld door verschillende ministeries, die deze bij verschillende adressanten wilde implementeren. Een veelheid van projecten was het gevolg. Uit het rapport van de commissie Postma/Wallage (2007) bleek dat er onvoldoende samenhang tussen en regie op deze verschillende e-overheidsprojecten was. Gemeenten werden vanuit diverse ministeries en programma's overladen met nieuwe zaken en er waren grote verschillen in de snelheid waarmee projecten werden uitgevoerd.²³ De oplossing zou liggen in duidelijke prioritering voor de basisinfrastructuur voor de e-overheid, het creëren van een gevoel van urgentie en het voeren van een strakke regie. De vergelijking werd gelegd met andere infrastructuren, zoals die van het landelijke wegennet. En hoofdinfrastructuren, zoals

²³ Commissie Postma/Wallage (2007), Het uur van de waarheid.

snelwegen, worden door het Rijk aangelegd. Provincies en gemeenten zijn dan verantwoordelijk voor de regionale en lokale infrastructuur.

Het advies van Postma en Wallage was om de essentiële en landelijke componenten van de basisinfrastructuur samen te nemen in een Nationaal Urgentieprogramma (NUP). Bij de totstandkoming van het beleid in 2008 werd het programma Nationaal Uitvoeringsprogramma gedoopt. Het Rijk, IPO, VNG en de Unie van Waterschappen spraken in het NUP af dat zij 19 bouwstenen zouden ontwikkelen voor de basisinfrastructuur voor e-dienstverlening. Die bouwstenen zouden worden toegepast in zes voorbeeldprojecten. Provincies, waterschappen en gemeenten zouden de toepassing van die bouwstenen in hun domein voor hun rekening nemen, met ondersteuning van het Rijk. Gezien de taken en positie van het Ministerie van BZK lag het voor de hand dat het ministerie de bestuurlijke en tactische coördinatie van de e-overheid op zich zou nemen.

De Staatssecretaris van BZK werd voorzitter van de Bestuurlijke RegieGroep Dienstverlening en e-overheid. Hierin werden de voortgang en samenhang van het programma op politiek-bestuurlijk niveau gevolgd. Alle betrokkenen hielden echter hun eigen verantwoordelijkheid, en maakten op basis daarvan hun eigen afwegingen in de samenwerking.

Een Ambtelijke Regiegroep (met een gedeeld secretariaat van het Ministerie van BZK en de VNG) bereidde de Regiegroep dienstverlening en e-overheid voor. Ook gaf zij invulling aan de besluitvorming in de bestuurlijke Regiegroep. De Ambtelijke Regiegroep had een belangrijke rol bij de tactische sturing van de e-overheid en het NUP als geheel. Voor een goede implementatie van de e-overheidsvoorzieningen was het noodzakelijk dat de e-overheid producten en diensten goed zouden aansluiten op de processen van de afnemers.

2.4 Actualiteit

Het Ministerie van BZK constateert in haar eindbrief van april 2010 dat er positieve resultaten zijn bereikt in de periode 2007-2010, maar dat er ook nog werk aan de winkel is.²⁴ De doelstelling dat burgers, professionals en medeoverheden de dienstverlening van de overheid met een 7 waarderen, is bijvoorbeeld in het voorjaar van 2010 (net) niet bereikt - ondanks de afname van het aantal klachten, de verbeteringen in (e-)dienstverlening en de daling van de wachttijden. Tevens is de basisinfrastructuur nog niet compleet. Verder vermeldt de eindbrief dat burgers steeds meer verwachten van de overheid. Burgers verwachten een stimulerende

²⁴ KST 29362, nr 166.

en ontwikkelende rol van de overheid om de e-dienstverlening van de overheid in het algemeen te verbeteren.²⁵

Daarnaast berichten de media regelmatig over excessen rond overmatige regeldruk. Uit onze interviewronde blijkt tevens dat de regelreflex gezien wordt als een (blijvend) probleem. Bij incidenten zou te vaak naar nieuwe regelgeving worden gegrepen, met nieuwe aanwas van administratieve lasten tot gevolg.

Het gegeven dat niet alle doelstellingen zijn behaald is een indicatie dat het probleem op onderdelen actueel blijft. De achterliggende analyse blijft immers overeind. Dit wordt onderschreven door het Regeerakkoord van 30 september 2010 van het kabinet Rutte. Hierin staat dat de druk van administratieve lasten verder omlaag moet gaan, maar ICT en e-overheid worden niet expliciet genoemd als oplossingsrichting.²⁶ Dat laat onverlet dat de gerealiseerde ICT-basisinfrastructuur doorlopend beheerd moet worden.

In het kader van de ombuigingen is mogelijk wel een rol weggelegd voor ICT. In de Kamerbrief getiteld Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst (2011) vermeldt het Ministerie van BZK dat er besparingen kunnen worden bereikt door middel van meer centrale sturing op ICT en door het aanbod van ICT-diensten binnen de overheid meer te centraliseren. Het gaat hierbij om besparingen óp ICT. Het is echter ook denkbaar dat besparingen worden gerealiseerd dóór de inzet van ICT. Bijvoorbeeld door middel van meer elektronische dienstverlening. Dit is relevant in de context van het streven naar een meer compacte overheid.

2.5 Samenvatting

Uit dit hoofdstuk volgen de antwoorden op de eerste vier vragen uit de beleidsdoorlichting:

Vraag 1: Wat is het maatschappelijk probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?

Rond 2003 was de overheid steeds vaker en op steeds meer terreinen beland in een rol waarin zij eigenhandig allerlei kleine en grote problemen in de samenleving moest en ook

²⁵ Ruigrok Netpanel (2009), Administratieve lastendruk 2.

²⁶ Regeerakkoord CDA-VVD.

wilde oplossen. Er ontstonden daardoor steeds meer en gedetailleerde regels die wel leiden tot lastendruk, maar niet konden worden gehandhaafd.

Burgers klaagden daarom in 2003 (al) over de kwaliteit van publieke dienstverlening en de administratieve lasten. Een ondermaatse dienstverlening en een overmaat aan administratieve lasten leidden tot irritatie en onvrede. Als de dienstverlening van de overheid niet verbeterde, dan zou dat uitmonden in onvrede over het functioneren van de overheid en in gebrekkige naleving van de regelgeving.

Als doelstelling werd in 2003 de ambitie geformuleerd om de administratieve lasten voor burgers en bedrijven tijdens de kabinetsperiode met een kwart te verminderen. Hoewel in de periode voor 2003 ook regelmatig aandacht was voor regeldrukvermindering, was een dergelijke doelstelling nog niet eerder geformuleerd op kabinetsniveau.

Met het beleid dat tussen 2003 en 2006 is gevoerd bleken de lasten al verminderd. In de brieven van het Ministerie van BZK aan de Tweede Kamer werd echter gesteld dat er nog winsten waren te behalen. De merkbaarheid was nog niet voldoende groot en bepaalde groepen zouden onvoldoende profiteren. Het kabinet continueerde in 2007 het beleid om de administratieve lasten voor burgers verder te verminderen, waarbij meer accent kwam te liggen op de merkbaarheid. Tevens werd ingezet op een intensieve samenwerking met gemeenten.

Om de algehele dienstverlening te verbeteren werd onder meer ingezet op elektronische of e-dienstverlening. Door digitalisering kon de informatie-uitvraag worden beperkt en konden meer diensten vanuit huis worden afgenomen. Met andere partijen werkte het Ministerie van BZK daarom aan de totstandkoming van een digitale basisinfrastructuur. Deze was in 2007 nog niet volledig gerealiseerd. De (e-)dienstverlening was nog suboptimaal.

Uit 2010 is de problematiek rond regeldruk voor burgers en de kwaliteit van de dienstverlening nog actueel. De regeldrukdoelstelling is weliswaar deels gerealiseerd in de periode 2003-2007, maar niet op alle fronten. Voorts berichten de media nog regelmatig over excessieve regeldruk. Ook het kabinet Rutte heeft regeldrukvermindering tot speerpunt benoemd. Daarbij zijn de ambities rond de e-overheid nog niet volledig waargemaakt. De landelijke basisinfrastructuur voor digitale dienstverlening is nog niet af en is nog niet volledig in gebruik genomen, waardoor de potentieel te realiseren winsten nog maar beperkt zijn geboekt.

Tenslotte biedt de gerealiseerde e-overheid basisinfrastructuur ook nieuwe kansen (naast de kansen op het gebied van kwaliteit van dienstverlening). Elektronische dienstverlening leidt mogelijk tot kostenbesparingen. Dit is relevant in de context van het streven naar een meer compacte overheid.

Vraag 2: Welke factoren veroorzaken het probleem?

In het actieprogramma getiteld "Andere Overheid" uit 2003 komt naar voren dat de overheid steeds vaker en op steeds meer terreinen allerlei kleine en grote problemen in de samenleving ging oplossen. Er ontstonden daardoor steeds meer en gedetailleerdere regels. Die leidden tot een verhoging van de administratieve lastendruk bij burgers. Vooral bij bepaalde groepen burgers.

Door de opkomst van internet gingen bedrijven ertoe over om hun diensten digitaal aan te bieden. Een flink deel van de bevolking regelde bankzaken en vakanties al via het web, maar voor een rijbewijs of een vergunning moest men in 2007 nog de rij staan bij het gemeentehuis. Het verschil tussen de kwaliteit van digitale dienstverlening van bedrijven en de overheid werd gevoeld als (te) groot.

De oorzaken van de suboptimale (e-)dienstverlening zijn divers. Overheden hadden in 2007 nog nauwelijks professionele klantcontactcentra ingericht. Ook waren zij maar beperkt toegerust voor het behandelen van digitale transacties en voor het uitwisselen van informatie. De samenwerking was ook nog onvoldoende om als overheid één gezicht te bieden aan burger en bedrijf. Omdat overheden onderling nog niet goed digitaal gegevens met elkaar konden uitwisselen werden burgers verplicht om zelf informatie op te vragen bij andere overheidsloketten om die dan weer in te dienen bij een volgend overheidsloket.

Vraag 3: Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

De overheid is verantwoordelijk voor de kwaliteit van haar eigen dienstverlening en is als wetgever verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving die zij opstelt. De overheid bepaalt derhalve in belangrijke mate de kwaliteit van de publieke dienstverlening en de hoogte van de administratieve lasten voor burgers als gevolg van wet- en regelgeving. De overheid is dan ook aan zet op de publieke dienstverlening te verbeteren en de administratieve lasten voor burgers te verminderen.

Vraag 4: Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

Gemeenten, provincies, ministeries en uitvoeringsorganisaties vragen burgers om informatie en leggen regels op. Dit leidt tot regeldruk. Als individuele organisaties kunnen zij werken aan verbetering van de dienstverlening en vermindering van de regeldruk, maar de bewegingsvrijheid van individuele organisaties kent een grens. Voor het realiseren van betere (e-)dienstverlening en minder regeldruk is veelal samenwerking vereist tussen het Rijk en andere overheidsorganisaties. Dit vroeg om een regisseur. De benodigde regisseur is gevonden op rijksniveau. Het Ministerie van BZK staat namelijk voor borging van de kernwaarden van de democratie, een goed en slagvaardig openbaar bestuur en een overheid waar burgers op kunnen vertrouwen. Tegen deze achtergrond werd de politieke verantwoordelijkheid en regierol in 2007 belegd bij de Staatssecretaris van BZK.

Het Ministerie van BZK stelde in 2007 nog vast dat relatief weinig administratieve lasten voor burgers afkomstig zijn van Europese regelgeving. Daarnaast zijn de lidstaten van de EU daarnaast grotendeels zelf verantwoordelijk voor hun eigen dienstverlening en informatie-inrichting. Daarom is de verantwoordelijkheid voor het beleid rondom regeldruk de kwaliteit van dienstverlening niet op EU-niveau belegd. De activiteiten met betrekking tot regeldruk op Europees niveau bleven beperkt tot het voorkomen van nieuwe Europese regelgeving. De activiteiten met betrekking tot de e-dienstverlening bleven beperkt tot het uitwisselen van best practices.

Het daadwerkelijk realiseren van minder regeldruk en een goede (e-)dienstverlening blijft een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijk, medeoverheden, uitvoeringsorganisaties, etcetera.

3. Doelstellingen en instrumenten

3.1 Inleiding

In het vorig hoofdstuk is geschetst hoe het beleid tot stand is gekomen. Hoofdstuk 3 beschrijft de doelstellingen, instrumenten en tevens de financiën. In dit hoofdstuk beantwoorden we de vragen 5, 6 (deels), 7 (deels) en 10 uit de RPE met betrekking tot de uitvoering van het beleid.

3.2 Algemene doelstelling

Artikel 33 is geïntroduceerd in de begroting voor 2010. Dit na een conversie van de begrotingsstructuur. In 2007 was dit nog artikel 7. Onderstaande tabel maakt de relatie tussen artikel 33 en artikel 7 inzichtelijk:

Tabel 1. Conversie begrotingsartikelen²⁷

33. Dienstverlenende overheid (2010)	7. Innovatie en informatiebeleid openbare sector (2007)
33.1 Administratieve lasten en innovatieve overheid	7.2 Verbeteren ICT-voorzieningen
33.2 Ontwikkeling e-overheidsvoorzieningen	7.2 Verbeteren ICT-voorzieningen
33.2 Beheer e-overheidsvoorzieningen	7.3 Instandhouden, en optimaliseren ICT-voorzieningen
33.25 Apparaat	7.1 Apparaat

Elk begrotingsartikel kent een algemene doelstelling. De formulering van de algemene doelstelling van artikel 33 en 7 is bijgesteld in de loop der jaren. De volgende tabel laat dit zien:

²⁷ Ministerie van BZK (2009), Begroting 2009-2010 (bijlage 8.3).

Tabel 2. Algemene doelstellingen

Algemene doelstelling
2007/2008: “Het verhogen van het presterend vermogen van de overheid door het bevorderen van de inzet van informatie- en communicatietechnologie (ICT) en de innovatie van werkprocessen.”
2009: “Het verbeteren van de overheidsdienstverlening door het verminderen van regeldruk en door het bevorderen van de inzet van informatie- en communicatietechnologie.”
2010: “Een betere overheid door een goede dienstverlening en minder regeldruk.”

Het verbeteren van de dienstverlening speelt een prominente rol in de algemene doelstellingen. Betere dienstverlening wordt in de begroting voor 2010 als volgt gedefinieerd: “Een betere dienstverlening van de gehele overheid houdt in dat er samenhang is tussen de producten en diensten die de overheden via verschillende kanalen aanbieden. Dat kan alleen als de informatie op orde is. Dit betekent dat er een goed informatiebeleid is waardoor het mogelijk wordt dat de informatie goed uitgewisseld wordt. Uiteindelijk moet informatie eenvoudig bereikbaar zijn: transparant en toegankelijk, ook dankzij ICT-mogelijkheden”.

Tabel 2 laat zich als volgt duiden: De ontwikkelingen in de formulering van de algemene doelstelling laten zien tussen 2008 en 2009 het concept “innovatie van werkprocessen” feitelijk samengevoegd werd met “het bevorderen van de inzet van ICT”. Ook werd in 2009 de oplossingsrichting “het verminderen van regeldruk” expliciet geïntroduceerd. In 2009 werd dit nog direct gekoppeld aan ICT, terwijl dit verband in de algemene doelstelling van 2010 niet meer naar voren komt.

De operationele doelstellingen van artikel 33 (2010) zijn gehanteerd als ijkpunt voor deze beleidsdoorlichting (zie onderstaande tabel):

Tabel 3. Operationele doelstellingen 2010

Operationele doelstellingen 2010
33.1 - Het verminderen van de regeldruk voor burgers, professionals en medeoverheden.
33.2 - Een betere dienstverlening door goed informatiebeleid, innovatie en de ontwikkeling van e-overheidsvoorzieningen.
33.3 - Betere dienstverlening door het beschikbaar stellen, optimaliseren en stimuleren van het gebruik van overheidsbrede infrastructurele ICT-voorzieningen.

De doelstellingen op het gebied van regeldruk zijn nader uitgewerkt in de begrotingen en verschillende rapportages.²⁸ Het gaat daarbij om lastenreductie op zowel lokaal niveau als rijksniveau. Tevens gaat het om lastenreducties voor verschillende groepen burgers.

De doelstellingen op het gebied van e-dienstverlening zijn eveneens nader uitgewerkt in de begrotingen (en het NUP-akkoord). Samengevat richt het Ministerie van BZK zich op het realiseren van goede dienstverlening en een betrouwbare basisinfrastructuur. "Goed" zou onder andere betekenen dat er open en toegankelijke loketten zijn. Daarbij zou de overheid diensten multi-channel (via meerdere kanalen) moeten aanbieden en innovatief moeten zijn met ICT-toepassingen. "Betrouwbaar" zou betekenen dat de overheid de fysieke en digitale informatiehuishouding op orde heeft en de basisvoorzieningen goed borgt.

3.3 Streefwaarden

Om te kunnen beoordelen of het Ministerie van BZK het beleid inzake artikel 33 doeltreffend heeft uitgevoerd dient inzichtelijk te zijn hoe het ministerie de doelstellingen heeft geoperationaliseerd en meetbaar heeft gemaakt. Hieronder gaan we in op de geformuleerde streefwaarden.

²⁸ Bijvoorbeeld: Ministerie van BZK (2008), Plan van aanpak: top tien knelpunten.

Artikel 33

Artikel 33 heeft tot algemeen doel een betere overheid te realiseren door een goede dienstverlening en minder regeldruk. In de begroting voor 2010 is hierbij de volgende algemene streefwaarde geformuleerd:²⁹

Tabel 4. Streefwaarde artikel 33 algemeen

Jaar 2010	Artikel	Streefwaarde
Tevredenheid burger over de overheidsdienstverlening	33	7 in 2010 e.v.

In haar plan van aanpak van de top-10 knelpunten stelt het Ministerie van BZK dat burgers en bedrijven van de overheid een goede kwaliteit van dienstverlening en klantgerichte hulp mogen verwachten. Burgers en bedrijven hebben niet de keus ergens anders naartoe te gaan en dat maakt de ergernis groot als er iets misgaat. De oplossing zou zijn te vinden in de verbetering van overheidsdienstverlening en deze ook te meten.³⁰

Het doel was oorspronkelijk om in 2011 een 7 te scoren op de overheidsbrede dienstverlening.³¹ Aan burgers is gevraagd om een oordeel te geven over de kwaliteit van de dienstverlening.

Artikel 33.1 Regeldruk

Op het gebied van regeldrukvermindering gold enerzijds een kwantitatieve doelstelling van - 25% minder administratieve lasten (voor het Rijk en de gemeenten) en anderzijds een kwalitatieve doelstelling die gericht was op het oplossen van de top-10 knelpunten. In de begroting voor 2010 is dit vertaald in de volgende meetbare streefwaarden:³²

²⁹ Ministerie van BZK (2009), Begroting 2009-2010.

³⁰ Ministerie van BZK (2008), Plan van aanpak: top tien knelpunten.

³¹ Uiteindelijk is het jaar van realisatie bijgesteld van 2011 naar 2010.

³² Ministerie van BZK (2009), Begroting 2009-2010.

Tabel 5. Streefwaarden artikel 33.1

Jaar 2010	Artikel	Streefwaarde
Vermindering administratieve lasten van de burger in tijd	33.1	23% in 2010
Vermindering administratieve lasten van de burger in kosten		23% in 2010
Vermindering administratieve lasten van de burger bij gemeenten		25% in 2010
Oplossen top-10 knelpunten		10 opgelost in 2010

De definitie van administratieve lasten voor burgers luidt: "De kosten voor de burger om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit regelgeving van de overheid. Het gaat hierbij zowel om het nakomen van verplichtingen als het uitoefenen van rechten. Deze kosten hebben betrekking op de door de burger bestede *tijd* (uitgedrukt in uren) en gemaakte (out-of-pocket) *kosten* (uitgedrukt in euro's)."³³ Dit onderscheid komt op rijksniveau tot uitdrukking in de streefwaarden, zoals deze zijn geformuleerd in bovenstaande tabel.

De ambitie was om de administratieve lasten voor burgers op rijksniveau met 25% te verminderen in 2011 (ten opzichte van 2002). In een advies van juli 2010 geeft Actal aan dat de kwantitatieve reductiestelling (van -25%) in het verleden een succesfactor is gebleken om de regeldruk daadwerkelijk te verminderen op rijksniveau.³⁴ Het kabinet Balkenende IV heeft een dergelijke reductiedoelstelling destijds niet opnieuw geformuleerd op het terrein van regeldrukvermindering voor burgers. In de verschillende rapportages aan de Tweede Kamer werd weliswaar gesproken over de -25% doelstelling op rijksniveau, maar dit betreft de doelstelling van het vorige kabinet. De reductie van het vorige kabinet bedroeg per ultimo 2006 7% in tijd en 16% in kosten.³⁵ De doelstelling was bij de start van Balkenende IV dan ook deels al gerealiseerd.

³³ Ministerie van BZK, Werkmap administratieve lasten burger.

³⁴ Actal (2010), Advies vermindering regeldruk in het nieuwe kabinetsbeleid.

³⁵ Ministerie van BZK (2007), Jaarverslag 2006.

Ook op lokaal niveau gold een reductiedoelstelling van -25% (ten opzichte van 2007). Deze doelstelling voor gemeenten had echter betrekking op de administratieve lasten voor burgers en bedrijven.³⁶ Deze doelstelling moest in 2010 zijn gerealiseerd.

Het kabinet richtte zich op merkbare verbeteringen. Primair lag de focus daarom op de 10 knelpunten die door burgers als het meest hinderlijk werden ervaren. De knelpunten liepen qua onderwerp sterk uiteen: van begrijpelijke formulieren tot de vereenvoudiging van bezwaar- en beroepsprocedures. De ambitie was oorspronkelijk om deze knelpunten in 2011 opgelost te hebben, maar deze ambitie is tussentijds bijgesteld naar 2010. Met het oplossen van de knelpunten zou bijgedragen worden aan de reductiedoelstelling van 25%, maar de knelpunten besloegen ook onderwerpen die niet terug te zien zijn in de administratieve lasten berekeningen (bijvoorbeeld, de klanttevredenheid).

Artikel 33.2 en 33.3 E-overheid

De doelstellingen “goed informatiebeleid” en “het beschikbaar stellen van overheidsbrede infrastructurele ICT-voorzieningen” zijn op onderdelen vertaald naar meetbare streefwaarden.

Uit de begroting voor 2010 komen de volgende streefwaarden expliciet naar voren:

Tabel 6. Streefwaarden artikel 33.2 en 33.3

Jaar 2010	Artikel	Streefwaarde ³⁷
Percentage overheden dat voldoet aan webrichtlijnen	33.2	100%
Percentage gemeenten aangesloten op Regelhulp		100%
Klanttevredenheid GOVCERT.nl	33.3	7 in 2010 e. v.
Klanttevredenheid Overheid.nl		7 in 2010 e. v.
Klanttevredenheid DigiD voor Burgers		7 in 2010 e. v.
TPM DigiD voor Burgers		Ja in 2010 e.v.

³⁶ Min BZK, Min Fin, VNG (2007), Bestuursakkoord: Samen aan de slag.

³⁷ Ministerie van BZK (2009), Begroting 2009-2010.

TPM PKloverheid	Ja in 2010 e. v.
TPM Digipoort	Ja in 2010 e. v.

De meeste indicatoren voor de doelstellingen bij artikel 33.2 (ontwikkeling van e-dienstverlening) gaan over het percentage van de doelorganisaties dat is aangesloten op een landelijke standaard of een onderdeel van de basisinfrastructuur.

Een voorbeeld daarvan uit de memorie van toelichting bij de begroting van 2010 is dat 100% van alle overheidswebsites in 2010 moet gaan voldoen aan de webrichtlijnen. Wat deze richtlijnen exact zijn leest u in paragraaf 4.4. Een tweede voorbeeld is het doel dat 100% van de gemeenten zich aansluit op Regelhulp. Regelhulp is een voorbeeldproject uit het NUP.

Naast de expliciete doelstellingen komen in de lopende tekst van de begroting veel meer impliciete doelstellingen voor artikel 33.2 terug. Een voorbeeld uit de begroting 2010: “De vormgeving van de registratie van niet-ingezetenen als onderdeel van de basisregistratie Personen wordt voortgezet. Daartoe wordt het technisch systeem gerealiseerd.” Deze doelstellingen uit artikel 33.2 zijn niet vertaald naar een concreet streefcijfer. Ook staat er te lezen: “De inzet van DigiD wordt verder uitgebreid.”

De doelstellingen van artikel 33.3 (beheer van e-dienstverlening bouwstenen) zijn uit te splitsen naar twee soorten:

- Doelstellingen voor het behalen van een 7 voor de klanttevredenheid over individuele bouwstenen als GOVCERT, Overheid.nl en DigiD. Deze klanttevredenheid werd gemeten met een uitvraag onder leveranciers en overheidsorganisaties.
- Doelstellingen om een zogenaamde Third Party Mededeling te krijgen. Met een dergelijke mededeling verklaart een onafhankelijke derde dat een bouwsteen, zoals PKloverheid, DigiD of de Overheidstransactiepoort, voldoet aan vooraf opgestelde criteria. De Rijksauditedienst voerde deze audits doorgaans uit.

De verschillende streefwaarden voor de jaren 2007-2009 zijn opgenomen in bijlage D. Hieruit komt naar voren dat de streefwaarden in de loop van de beschouwde periode op onderdelen zijn verschoven. Dit is deels verklaarbaar, omdat de doelstellingen zijn gewijzigd en derhalve ook de bijbehorende streefwaarden. Op onderdelen zijn de verschuivingen minder goed verklaarbaar. Sommige streefwaarden kwamen bijvoorbeeld slechts één jaar voor (met name

op het gebied van e-dienstverlening), zonder dat wij daarvoor een aanwijsbare reden hebben kunnen vinden.³⁸

3.4 Doelenboom

Om een overzicht te krijgen van alle instrumenten die het Ministerie van BZK in de loop der jaren heeft ingezet, zijn door Berenschot voor deze beleidsdoorlichting alle relevante Kamerstukken en begrotingen doorgenomen. Dit heeft geleid tot een overzicht van circa 100 instrumenten.

Om te beoordelen of instrumenten bijdragen aan het behalen van doelstellingen is een doelenboom opgesteld. In de doelenboom worden de doelstellingen gekoppeld aan instrumenten. Deze instrumenten zijn geclusterd in type activiteiten. De doelenboom vindt u terug in bijlage E.

Hieronder worden de clusters in willekeurige volgorde toegelicht. Ter illustratie worden daarbij verschillende instrumenten aangehaald. Daarbij gaat het nadrukkelijk om voorbeelden en niet om een uitputtend overzicht.

1. Allianties en coördinatie. Het Ministerie van BZK trok nauw op met gemeenten en uitvoeringsorganisaties, onder meer bij de aanpak van de vermindering van de lokale regeldruk. Dat heeft geleid tot verschillende **allianties**. Voorbeelden zijn het in 2007 vastgelegde Bestuursakkoord en de Uitvoeringsagenda van VNG, het Ministerie van Financiën en het Ministerie van BZK.

Het realiseren van een goede dienstverlening en minder regeldruk betrof een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het Ministerie van BZK was verantwoordelijk voor de **coördinatie** van het beleid. Zo is onder leiding van het Ministerie van BZK de Bestuurlijke Regiegroep Dienstverlening en e-overheid ingesteld. Voorts coördineerde de programmadirectie Dienstverlening, Regeldruk en Informatiebeleid het regeldrukprogramma en voerde hierop de (ambtelijke) regie.

³⁸ Bijvoorbeeld voor wat betreft het op internet ontsluiten van vergunningen. In 2007 is de indicator: "Het aantal provincies/gemeenten dat ten minste één relevante categorie vergunningen integraal op internet ontsluit." In 2008 is de indicator: "Het aantal gemeenten dat ten minste één relevante categorie vergunningen integraal op internet ontsluit."

Naast de regievoering zorgde het Ministerie van BZK voor **coördinatie** van de activiteiten op het gebied van de e-overheid (zoals die uiteindelijk in het NUP vorm kregen) en regeldruk. Een voorbeeld op het gebied van regeldruk is de aanpak van de top-10 knelpunten.

2. Ontwikkeling en realisatie gemeenschappelijke voorzieningen. Het Ministerie van BZK was opdrachtgever van de **ontwikkeling en realisatie** van enkele e-overheid bouwstenen. In de meeste gevallen was stichting ICTU³⁹ de opdrachtnemer. Zo zijn bijvoorbeeld het BSN, 14+ netnummer, de Persoonlijke Internetpagina, en de voorzieningen voor het ontsluiten van het stelsel van basisregistraties (Digikoppeling, Digimelding, Digilevering) in opdracht van het Ministerie van BZK ontwikkeld.

3. Beheren en uitbreiden. Voorzieningen die ontwikkeld zijn worden in **beheer** genomen. De gemeenschappelijke bouwstenen werden, in opdracht van (onder andere) het Ministerie van BZK, beheerd door Logius. Dit zijn bijvoorbeeld bouwstenen als DigiD, Digimelding, Digikoppeling en Digipoort. BSN wordt beheerd door BPR.

4. Stimuleren en ondersteunen. Met onder meer de Versnellingsagenda en de voucherregeling **ondersteunde** het kabinet de gemeenten. Deze financiële ondersteuning, onder meer vanuit het Ministerie van BZK, is door gemeenten gebruikt om hun regeldruk door te lichten en een plan van aanpak op te stellen als basis voor een verbetertraject. Naast het initiëren van verbetermaatregelen heeft de voucherregeling als doel gehad de bewustwording bij ambtenaren en bestuurders omtrent deregulering en dienstverlening op een hoger niveau te brengen.⁴⁰ Voor wat betreft de e-dienstverlening zette het Ministerie van BZK bijvoorbeeld de EGEM i-teams in, die gemeenten hielpen een realisatieplan e-overheid op te stellen.

Ook **stimuleerde** het Ministerie van BZK de adressanten van het beleid (provincies, gemeenten en waterschappen) de vermindering van administratieve lasten en de implementatie van e-overheidbouwstenen te realiseren. In dit kader vormde bijvoorbeeld de Versnellingsagenda 2009-2010 een belangrijk instrument.⁴¹

³⁹ Stichting ICT Uitvoeringsorganisatie, het orgaan dat het gros van de bouwstenen heeft ontwikkeld.

⁴⁰ In de periode van juni 2007 tot en met maart 2008 hebben gemeenten via SenterNovem (nu Agentschap NL) een voucher kunnen aanvragen.

⁴¹ Deze Versnellingsagenda, waarmee ook was voorzien in extra middelen, is destijds opgesteld als uitwerking van het aanvullende beleidsakkoord.

5. **Op- en bijstellen van wet- en regelgeving.** Het Ministerie van BZK faciliteerde de vermindering van administratieve lasten en de implementatie van e-overheidbouwstenen door het **op- en bijstellen van wet- en regelgeving**. Het ministerie heeft hierin een sturende rol bij wetgeving die onder haar eigen verantwoordelijkheid valt – zoals de Wet Elektronische Bekendmakingen. Ook heeft zij de implementatie van de Europese richtlijnen voor public sector information in de Wet Openbaarheid van Bestuur verwezenlijkt.

Het ministerie heeft een ondersteunende rol bij wetgeving die onder de eerste verantwoordelijkheid valt van een ander departement – zoals haar adviesfunctie naar andere departementen toe bij het opstellen van de wetten rondom de verschillende basisregistraties.

6. **Signaleren, monitoren en (voor)onderzoeken.** Tenslotte werd de voortgang van de vermindering van administratieve lasten en de implementatie **gemonitord**, evenals de voortgang van e-overheidsprogramma's. Het Ministerie van BZK hield bijvoorbeeld rijksbreed bij welke lastenbesparingen de reductieplannen van departementen opleverden in termen van tijd en out-of-pocket kosten. Daarbij **signaleerde** het Ministerie van BZK opties om de regeldruk verder te verminderen, onder meer via het meldpunt www.lastvandeoverheid.nl. En daarbij deed het Ministerie van BZK **onderzoek**, bijvoorbeeld naar de administratieve lasten van gemeentelijke regelgeving en de administratieve lasten voor burgerprofielen. Op basis van dergelijke onderzoeken kon het Ministerie van BZK het beleid vormgeven en aanscherpen.

3.5 Financiën

In tabel 7 zijn voor artikel 7 respectievelijk artikel 33 de begrotings- en realisatiecijfers weergegeven van het Ministerie van BZK voor de jaren 2007-2010. De tabel is opgesteld op basis van de jaarverslagen van het Ministerie van BZK.⁴² De cijfers zijn uitgesplitst naar de verschillende deelartikelen of hoofdbudgetten.

De begrotingsstructuur is per 2010 herzien. Artikel 33 deed pas in dat jaar haar intrede. De deelartikelen van artikel 7 (jaren 2007-2009) zijn niet één op één vergelijkbaar met de indeling van artikel 33 (jaar 2010). Zo is artikel 7.4 niet meegenomen in de tabel, omdat de

⁴² Daarnaast maken ook gemeenten en andere publieke organisaties kosten om administratieve lasten reducties te realiseren. Deze kosten zijn niet meegenomen.

GBA nu onder een ander artikel valt (dat buiten de scope van deze doorlichting valt).⁴³ Voorts bestaat artikel 7.2 in de nieuwe systematiek uit artikel 33.1 en 33.3. Artikel 7.3 is in de nieuwe systematiek artikel 33.3.

In de tabel staat de vastgestelde begroting genoemd, zoals deze wordt gepresenteerd op Prinsjesdag. Tevens staat de realisatie genoemd, zoals deze naar voren komt uit het financieel jaarverslag. Daarnaast is het verschil hiertussen weergegeven, zoals dit ook naar voren komt uit het financieel jaarverslag.⁴⁴ Het verschil ontstaat door bijstellingen die gedurende het lopende begrotingsjaar plaatsvinden (Voorjaarsnota en Najaarsnota).

⁴³ Dit betekent ook dat presentatie van de tabel in dit rapport enigszins anders is dan de presentatie in de jaarverslagen.

⁴⁴ Een verschil impliceert geenszins dat er een dekkingstekort was. Integendeel. De uitgaven die zijn gedaan waren ook daadwerkelijk beschikbaar gesteld.

Berenschot

Tabel 7. Financiën 2007-2010 (bedragen * € 1.000,-)

	2007			2008			2009			2010			
2007-2009	Vast-gestelde begroting *	Realisatie	Verschil	Vast-gestelde begroting *	Realisatie	Verschil	Vast-gestelde begroting *	Realisatie	Verschil	Vast-gestelde begroting *	Realisatie	Verschil	2010
Uitgaven (totaal)	73771	119465	+45694	70943	139896	+68953	90672	107125	+16453	90302	102420	+12118	Uitgaven (totaal)
7.1 Apparaat	4274	4855	+581	3234	5396	+2162	4455	5667	+1212	4290	6485	+2195	33.25 Apparaat
Programma	69497	114610	+45113	67709	134500	+66791	86217	101458	+15241	86012	95935	+9923	Programma
7.2 Verbeteren ICT-voorzieningen	46393	65672	+19279	44873	77492	+32619	34345	42258	+7913	8390	8071	-319	33.1 Admin lasten
										25087	35510	+10423	33.2 Innovatieve dienstverlening en ontwikkeling
7.3 Instandhouden en optimaliseren ICT voorzieningen	23104	48938	+25834	22836	57008	+34172	51872	59200	+7328	52535	52354	-181	33.3 Beheer e-overheids voorzieningen

* Exclusief de bijstellingen die gedurende het lopende begrotingsjaar zijn aangebracht.

Begroting

De vastgestelde begroting omvat de budgetten zoals deze op Prinsjesdag gepresenteerd zijn. De begroting is opgesteld op basis van de meerjaren budgettaire kaders, historische gegevens en politieke prioriteiten.

Aan de begrotingen lagen jaarplannen ten grondslag. In de jaarplannen vonden wij de opgave van de middelen per instrument/werkbudget, maar nauwelijks een onderbouwing van de hoogte van deze middelen.

De ambities zijn bekostigd op basis van twee soorten middelen: middelen uit het reguliere eigen budget en aanvullende middelen. De incidentele, aanvullende middelen werden conform de politieke prioriteiten beschikbaar gesteld en werden bij de Voorjaarsnota of Najaarsnota toegekend. De incidentele middelen vormden een fors onderdeel van de uitgaven rond artikel 33 en dan met name rond artikel 33.2 en 33.3.

Er waren in de afgelopen periode 3 hoofdvormen van incidentele inkomsten: e-overheid enveloppen, Vernieuwing Rijksdienst-middelen (VRD-middelen) en PRIMA-gelden (via het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie).

De bijdrage uit de e-overheid enveloppen telde op tot circa € 50 miljoen, waarvan circa € 25 miljoen in 2007 en circa € 25 miljoen in 2008. Van deze investeringsimpuls is € 34 miljoen toebedeeld aan artikel 7.2. Het betrof de financiering van generieke projecten, waaronder ook het Handelsregister van EZ. De resterende 16 miljoen is toegevoegd aan de investeringsimpuls van pijler 2 (ICT in sectoren, EZ).⁴⁵

Uit de VRD-middelen kwam circa € 16 miljoen in 4 jaar tijd. Deze middelen zijn ingezet voor het programma Regeldruk en Administratieve Lastenvermindering. Het Ministerie van BZK droeg circa 50% bij aan de kosten van het programma.

Uit de aanvullende middelen zijn vooral de eenmalige (ontwikkel)uitgaven gedaan op het gebied van ICT. Hiervoor zijn ex-ante kosten-batenanalyses (KBA's) uitgevoerd. Er zijn KBA's gemaakt voor het stelsel van basisregistraties, RNI, Mijn.Overheid.nl en het BSN. Deze KBA's waren voorwaardelijk voor toekenning van extra middelen uit de investeringsimpuls en PRIMA.

De coördinatie van het NUP was een belangrijke taak van het Ministerie van BZK. Ook was ook het organiseren van de financiering van het NUP een taak van het departement. Uit onze gespreksronde komt echter naar voren dat deze financiering van het NUP bij aanvang niet volledig was geregeld. Deze onduidelijkheid werd gevoeld als ongemakkelijk. Wel zijn er in 2008 financiële afspraken gemaakt over de voorzieningen die in het NUP zijn opgenomen. In 2009 is voor het beheerdeel een nadere uitwerking gemaakt.

⁴⁵ Pijler 2, Een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie, Actieprogramma Maatschappelijke Sectoren & ICT.

De NUP financiering kent verschillende bronnen. Er is echter geen volledig overzicht van alle NUP gelden. Dit is in de eerste voortgangsrapportage e-overheid gecommuniceerd met de Tweede Kamer. De Kamer is hiermee ook akkoord gegaan. Het Ministerie van BZK heeft wel inzicht in de NUP-onderdelen waar zij verantwoordelijkheid voor draagt – evenals andere organisaties voor hun onderdelen.

Uitgaven

Om de beoogde doelstellingen te realiseren zijn bepaalde uitgaven gedaan. Het gaat om apparaatskosten en programma-uitgaven.

In tabel 7 zijn de programma-uitgaven van artikel 7.4 buiten beschouwing gelaten, want dit artikel valt buiten de kaders van het onderzoek. Het aandeel van artikel 7.4 binnen de apparaatskosten was door ons op basis van de beschikbare informatie niet uit te splitsen. De genoemde apparaatskosten beslaan dan ook artikel 7 in zijn geheel. Dit is van belang bij de interpretatie van de tabel.

In 2009 heeft het kabinet een aanvullend beleidsakkoord opgesteld. Dit is vertaald in een Versnellingsagenda, die liep tot eind 2010. Hiervoor is een aantal projecten geselecteerd waarmee sneller en meer voortgang kon worden geboekt, door de inzet van extra middelen. Met de Versnellingsagenda is de besteding van deze middelen ook naar voren gehaald. Middelen die oorspronkelijk waren voorzien voor 2011, werden via de agenda toegekend aan 2010.⁴⁶

Voor wat betreft het beheer budget merken wij nog het volgende op. Tot 2010 had Logius nog beschikkingsbevoegdheid op het grootste deel van het beheer budget. Vanaf 2010 kreeg de programma directie DRI, bij de overgang van Logius naar een batenlastendienst, beschikkingsrecht over heel het beheer budget art 33.3. Vanaf dat moment fungeerde zij ook als opdrachtgever voor Logius.

Begroting vs. realisatie

De vastgestelde begroting van de jaren 2007, 2008, 2009 en 2010 wijkt fors af van de realisatie. Dat heeft verschillende oorzaken:

- Naast financiering uit het reguliere budget, werd conform politieke prioriteiten ook budget beschikbaar gesteld vanuit de e-overheid enveloppen, het programma VRD en de PRIMA-gelden. Dit betreft incidentele middelen. Hierdoor wijken de gerealiseerde bedragen aanzienlijk af van de vastgestelde begrotingen. De bijstellingen vonden plaats bij Voorjaars- en Najaarsnota.
- Na de ontwikkeling en implementatie van e-overheid voorzieningen, komen deze in beheer. In de praktijk blijken de beheerkosten vaak tevoren niet volledig bekend, of wordt de dekking pas op de agenda gezet wanneer het product gereed is. De beheerkosten zijn relatief hoog en maken nu een substantieel deel uit van de begroting. Het jaarverslag van 2007 en 2008 meldt

⁴⁶ Ministerie van BZK (2009), Versnellingsagenda 2009-2010.

dat de kosten van GBO.Overheid (DigiD en OTP) flink zijn gestegen door het toegenomen gebruik. Dit heeft onder meer te maken met het succes van DigiD (inlog)codes, waardoor het aantal aanvragen voor nieuwe inlogcodes veel hoger was dan verwacht.⁴⁷

Een toelichting op de verschillen tussen de oorspronkelijke begroting en het financieel jaarverslag treft u in bijlage F.

Uit onze gespreksronde komt naar voren dat de budgetten toereikend zijn geweest voor het verwezenlijken van de doelstellingen. Voor wat betreft e-overheid is dit lastig(er) te bepalen, maar wij hebben geen indicaties dat er tekorten waren op het gebied van middelen.

Doelmatigheid

Bij doelmatigheid gaat het erom met zo weinig mogelijk middelen de beoogde (maatschappelijke) resultaten van het beleid te bereiken. Kernbegrippen zijn hierbij ingezette middelen en beoogd resultaat. Om de doelmatigheid te kunnen beoordelen is het van belang de middelen en resultaten aan elkaar te relateren.

In het jaarverslag worden de uitgaven (middelen) verantwoord en wordt gerapporteerd over de prestaties (resultaten), maar er wordt geen relatie gelegd hiertussen. Enkele uitzonderingen daargelaten zijn wij in de documenten die wij hebben bestudeerd nauwelijks voorbeelden tegengekomen waarin wordt ingegaan op de doelmatigheid van instrumenten. In de verschillende ex-post onderzoeken en evaluaties die afgelopen tijd zijn uitgevoerd kwam het bijvoorbeeld niet aan de orde, met uitzondering die van DigiD. Voor het beleid als geheel vonden wij geen onderzoeken naar of evaluaties van de doelmatigheid.

Op basis van de financiële administratie is het voorts ook lastig om op het niveau van instrumenten (werkbudgetten) een beeld te krijgen van de uitgaven. Op het niveau van de hoofdbudgetten is weliswaar duidelijk zichtbaar wat er vooraf was begroot en wat er daadwerkelijk is uitgegeven (zie tabel 7), maar dit inzicht is er op concernniveau niet voor wat betreft de werkbudgetten. Na afloop van een boekjaar is op concernniveau niet goed te reconstrueren wat er vooraf begroot was op de werkbudgetten en wat er is uitgegeven. Dit beperkt de mogelijkheden om de doelmatigheid te kunnen beoordelen op concernniveau.

Op basis van de beschikbare documentatie is de doelmatigheid door ons dan ook niet goed te beoordelen, maar het beeld is dat de doelmatigheid van het beleid afgelopen periode geen prioriteit had en hier ook niet specifiek op werd gestuurd door het Ministerie van BZK.

3.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende vragen uit de doorlichting:

⁴⁷ Ministerie van BZK, Jaarverslag 2007 en 2008.

Vraag 5. Welke doelstelling had de rijksoverheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

De algemene doelstelling van artikel 33 is per 2010 “een betere overheid door een goede dienstverlening en minder regeldruk.” Als indicator voor het behalen van de algemene doelstelling is gekozen voor het behalen van een 7 voor de kwaliteit van de overheidsdienstverlening.

Voor wat betreft de regeldruk stelde het Ministerie van BZK een reductiedoelstelling op. Deze bedroeg - 25% administratieve lasten, zowel op rijksniveau als op gemeentelijk niveau. Voorts had het Ministerie van BZK zich ten doel gesteld de 10 knelpunten op te lossen waarvan burgers het meeste hinder ondervonden.

Voor wat betreft de digitale overheid stelde het Ministerie van BZK zich ten doel bepaalde e-bouwstenen en functionaliteiten op te leveren. Ook streefde het Ministerie van BZK naar de aansluiting van overheidsorganisaties op deze bouwstenen. Als maatstaf voor het behaalde deelresultaten in dit domein werden verschillende typen van indicatoren gekozen. Bij sommige bouwstenen was dat de tevredenheid van afnemers (leveranciers en overheidsorganisaties), bij anderen het aantal gemeenten dat zich conformeerde aan of kon aansluiten op een bouwsteen. Van enkele andere bouwstenen moest een positieve onafhankelijke beoordeling van de kwaliteit worden verkregen.

Vraag 6: Welke instrumenten worden ingezet (algemeen)?

Rond regeldruk en e-overheid zijn diverse instrumenten ingezet. Sommige instrumenten hadden betrekking op de stimuleren van het veld (Interbestuurlijke Taskforce), anderen op het monitoren van de voortgang (voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer) en weer andere instrumenten op het realiseren, implementeren en beheren van een digitale basisinfrastructuur (EGEM I-Teams, DigiD).

Om de doelstellingen te realiseren is een veelheid aan instrumenten ingezet, waarbij de koppeling tussen de instrumenten en de doelen op onderdelen niet eenvoudig is te leggen. Door verschuivende streefwaarden is de koppeling tussen doelen en resultaten op onderdelen eveneens niet eenvoudig te leggen.

In het volgend hoofdstuk beschrijven we de meest bepalende instrumenten meer specifiek.

Vraag 7: Wat is bekend over [...] de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Om een uitspraak te kunnen doen over de doelmatigheid moeten de middelen worden gerelateerd aan de beoogde (maatschappelijke) resultaten van het beleid.

In het jaarverslag worden de uitgaven (middelen) verantwoord en wordt gerapporteerd over de prestaties (resultaten), maar er wordt geen relatie gelegd hiertussen. Enkele uitzonderingen daargelaten zijn wij in de documenten die wij hebben bestudeerd nauwelijks voorbeelden tegengekomen waarin wordt ingegaan op de doelmatigheid van instrumenten. In de verschillende ex-post onderzoeken en evaluaties die afgelopen tijd zijn uitgevoerd kwam het bijvoorbeeld niet aan de orde, met uitzondering die van DigiD. Voor het beleid als geheel vonden wij geen onderzoeken naar of evaluaties van de doelmatigheid.

Op basis van de beschikbare documentatie is de doelmatigheid door ons dan ook niet goed te beoordelen, maar het beeld is dat de doelmatigheid van het beleid afgelopen periode geen prioriteit had en hier ook niet specifiek op werd gestuurd door het Ministerie van BZK.

Vraag 10: Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

Om de doelstelling te kunnen realiseren is in de periode 2007-2010 een jaarlijkse begroting opgesteld van gemiddeld € 80 miljoen. Aanvullend ontving het Ministerie van BZK jaarlijks voor tientallen miljoenen aan incidentele middelen.

De begroting werd opgesteld op basis van de meerjaren budgettaire kaders, historische gegevens en politieke prioriteiten. Het ministerie wist verschillende aanvullende, incidentele middelen toegekend te krijgen. Het gaat daarbij primair om gelden uit de e-overheid enveloppen, het programma Vernieuwing Rijksdienst (VRD) en PRIMA. Deze incidentele middelen werden bij Voorjaarsnota of Najaarsnota verrekend.

De incidentele middelen werden voor het merendeel ingezet op het terrein van ICT. Uit de incidentele middelen werd veelal de ontwikkeling van e-bouwstenen betaald – uit de meer structurele middelen het beheer. Voor instrumenten die uit de incidentele middelen bekostigd zijn, werden ex-ante kosten-baten analyses opgesteld.

4. Organisatie van het beleid

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de organisatie van het beleid. Het geeft een overzicht van de betrokken actoren en beschrijft vervolgens op instrumentniveau de organisatie, uitvoering, resultaten en effecten. Dit hoofdstuk beantwoordt daarmee de vragen 6 (deels), 7 (deels), 8 en 9 van de RPE.

4.2 Actoren

Ministerie van BZK

De Staatssecretaris van BZK was in de periode 2007-2010 coördinerend bewindspersoon voor goede dienstverlening en minder regeldruk voor burgers. Binnen het departement waren de onderwerpen ondergebracht bij de programmadirectie Dienstverlening, Regeldruk en Informatiebeleid (DRI). Deze programmadirectie werkte aan het verbeteren van de publieke dienstverlening, het vergroten van de toegankelijkheid van overheidsinformatie en het verminderen van regeldruk, onder meer door het realiseren van een adequate en betrouwbare ICT-infrastructuur.

De programmadirectie bestond uit vier organisatieonderdelen⁴⁸

- **Informatiebeleid Basisvoorzieningen Overheid (IBO).** In het cluster Informatiebeleid Basisvoorzieningen Overheid (IBO) was het persoonsinformatiebeleid en de informatie infrastructuur belegd. De rol van haar opdrachtnemers ICTU en Logius is beschreven in paragraaf 4.4.
- **Informatiebeleid Dienstverlening Overheid (IDO).** Het cluster Informatiebeleid Dienstverlening Overheid (IDO) had een viertal aandachtsgebieden: dienstverlening front-office, transparantie, monitoring en beleidscoördinatie ten behoeve van en in samenwerking met andere overheden.
- **Kwaliteit en Innovatie Dienstverlening (KID).** Het cluster Kwaliteit en Innovatie Dienstverlening (KID) hield zich onder meer bezig met het innoveren en verbeteren van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening. KID heeft vier van de top 10 knelpunten (snel en zeker, begrijpelijke formulieren, mediationvaardigheden, tevredenheidsmetingen) opgepakt. Daarnaast verzorgde KID een deel van de (interdepartementale en internationale) coördinatietaken
- **Regeldruk en Administratieve Lastenvermindering (REAL).** Binnen DRI werkte het cluster REAL aan merkbaar betere dienstverlening met minder bureaucratische rompslomp. REAL is in 2008 ontstaan na een reorganisatie en was daarvoor geen afdeling, maar een onderdeel binnen het programma. Het programma REAL had verschillende opdrachtgevers, maar de formele opdrachtgever was de programma-SG Vernieuwing Rijksdienst als voorzitter van het SG Overleg

⁴⁸ <http://almanak.overheid.nl/>.

Regeldruk (SGOR). Ook de Ministeries van BZK en Algemene Zaken waren opdrachtgever voor delen van het programma.

Het realiseren van minder regeldruk en een goede (e-)dienstverlening betrof een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. Immers, de medeoverheden vormen meestal het loket voor de burger. Daar ligt de uitvoering. Voor het slagen van de algemene beleidsdoelstelling moest dan ook nauw met de andere departementen, zelfstandige bestuursorganen, provincies, gemeenten en waterschappen worden samengewerkt.

Het Ministerie van BZK had in de periode 2007-2010 de verantwoordelijkheid om de samenwerking tussen betrokkenen te regisseren. Deze regie werd grotendeels gevoerd met zachte sturingsinstrumenten (zoals het bevorderen van samenwerking en gelijkschakelen van prioriteiten) en beperkt met harde instrumenten (zoals regelgeving en financiering). Het Ministerie van BZK had op veel terreinen geen hiërarchische positie ten opzichte van de organisaties waarmee moest worden samengewerkt.⁴⁹

Op andere terreinen stond het Ministerie van BZK meer prominent aan het roer. Bijvoorbeeld, de ontwikkeling en het beheer van elektronische basisvoorzieningen was op grote onderdelen primair de verantwoordelijkheid van het Ministerie van BZK. Zij betrok de departementen, uitvoeringsinstanties, zelfstandige bestuursorganen, gemeenten, provincies en waterschappen bij de ontwikkeling van deze voorzieningen.

De Staatssecretaris van BZK was verantwoordelijk voor de regie op (e-)dienstverlening en de vermindering van administratieve lasten voor burgers. Richting de Tweede Kamer verzorgde de Staatssecretaris hierover periodiek een voortgangsrapportage.

Overige actoren

Het realiseren van minder regeldruk en een goede (e-)dienstverlening was een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. Hoewel het Ministerie van BZK de regie voerde, hadden feitelijk alle departementen, alle gemeenten en ook andere medeoverheden, vertegenwoordigers en uitvoeringsorganisaties een verantwoordelijkheid in het realiseren van de geformuleerde doelstellingen.

Nederland kent meer dan 10 departementen, tientallen uitvoeringsorganisaties, ruim 400 gemeenten, 25 waterschappen en 12 provincies. Deze bleken enthousiast over het reduceren van de regeldruk en het verbeteren van de dienstverlening, maar hebben (deels) hun eigen autonomie, investeringsagenda en politieke prioriteiten.

Ook de koepelorganisaties zoals de VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen en het Waterschapshuis zijn bij het beleid en de uitvoering daarvan betrokken. De VNG had hierin een

⁴⁹ Ministerie van BZK (2007), Begroting 2007-2008.

bijzondere positie, omdat zij samen met het Ministerie van BZK de verantwoordelijkheid op zich had genomen voor de coördinatie van het NUP.

De grote uitvoeringsorganisaties, verenigd als de manifestpartijen, zijn eveneens betrokken. Zij spelen een belangrijke rol in de lastenreductie en de e-overheid.

Daarnaast waren er verschillende andere actoren actief binnen het beleidsterrein, zoals Actal. Actal ziet toe op en rapporteert over de reductie van de lastenverlichting voor burgers en bedrijven in Nederland.

Het Ministerie van BZK had daarbij in de ontwikkeling van e-bouwstenen rekening te houden met diverse partners. Het departement verstrekte opdrachten voor de ICT-ontwikkeling aan ICTU. Ze belegde het beheer van afgeronde bouwstenen bij Logius. Ook had het Ministerie van BZK rekening te houden met de (wensen en belangen van) ICT-leveranciers en -implementatiepartners.

In bijlage G worden de actoren en hun rol nader toegelicht.

4.3 Uitvoering: regeldruk

In deze paragraaf (over regeldruk) en de volgende paragraaf (over e-dienstverlening) beschrijven we de uitvoering van het beleid. Op het gebied van regeldruk werden vooral instrumenten uit de volgende clusters ingezet:

- Signaleren, monitoren en onderzoeken.
- Allianties en coördinatie.
- Stimuleren en ondersteunen.

Hierna worden de drie clusters van instrumenten besproken. Op het gebied van regeldruk maakte het Ministerie van BZK nagenoeg geen gebruik van instrumenten uit de overige clusters. Deze clusters worden daarom niet nader besproken.

4.3.1 Signaleren, monitoren en onderzoeken

Op het gebied van signaleren, monitoren en (voor)onderzoeken speelden de volgende instrumenten een voorname rol bij het onderwerp regeldruk:

- Nulmeting administratieve lasten.
- Administratieve lasten plafonds.
- Burgerprofielen.
- Meldpunt last van de overheid.

Nulmeting administratieve lasten

Het kabinet Balkenende II stelde in 2003 een reductiedoelstelling van -25% administratieve lasten voor burgers ten opzichte van de peildatum van 31 december 2002.⁵⁰ Om een beeld te verkrijgen van de administratieve lasten op de genoemde peildatum is in 2004 een nulmeting verricht voor rijksregelgeving. Uit de nulmeting kwam naar voren dat de lasten 112 miljoen uur per jaar bedroegen en dat er € 1,3 miljard aan out-of-pocket kosten waren.⁵¹

In november 2006 viel het kabinet Balkenende III. De -25% doelstelling was op dat moment niet gehaald. Het kabinet Balkenende IV handhaafde echter de doelstelling. De peildatum bleef 31 december 2002. Er werd geen nieuwe nulmeting of actualisatie uitgevoerd.⁵² Het voordeel van de keuze om geen nieuwe nulmeting uit te voeren was dat er geen tijd en geld gemoeid ging met het uitvoeren van onderzoek. Het nadeel was dat de nulmeting witte vlekken bevatte, waardoor het reductiepotentieel niet geheel in kaart is gebracht.⁵³

Ook op gemeenteniveau zijn de administratieve lasten berekend. In 2007 is in het Bestuursakkoord vastgelegd dat gemeenten streven naar een reële afname van de administratieve lastendruk voor burgers en bedrijven met minimaal 25%.⁵⁴ Hiertoe heeft het Rijk een nulmeting uitgevoerd die leidde tot een overzicht van de totale administratieve lasten voor burgers en bedrijven veroorzaakt door gemeenten (peildatum 1 maart 2007). De voortgangsbewaking van de realisaties werd primair verzorgd door de VNG. Hierover werd gerapporteerd aan het Ministerie van BZK. In het Bestuursakkoord is afgesproken dat de VNG in 2010 een vervolgmeting zou uitvoeren naar de beleving van de reductie door de burger.

De nulmeting op rijksniveau bood een basis om reducties door te rekenen en bood het Ministerie van BZK een instrument om de voortgang te monitoren. Met de nulmeting kon het ministerie rapporteren (onder meer aan de Tweede Kamer) of het programma op koers lag. In 2007 concludeerde de Wereldbank dat de nulmeting de belangrijkste factor is achter het succes van het Nederlandse administratieve lasten programma en dat de kwantificering, samen met de doelstelling. Dit bood de mogelijkheid tot een transparante voortgangsbewaking.⁵⁵

⁵⁰ Ministerie van AZ (2003), Hoofdlijnenakkoord: meedoen, meer werk, minder regels.

⁵¹ Oeso (2009), Better regulation in the Netherlands.

⁵² Actal (2009), Vermindering regeldruk: Visie 2009 en jaarverslag 2008.

⁵³ De nulmeting is uitgevoerd op basis van het Pareto principe, dat veronderstelt dat 20% van de regelingen leidt tot 80% van de administratieve lasten. Door de ministeries is een nulmeting uitgevoerd naar deze 20%.

⁵⁴ Ministeries van BZK en Financiën, VNG (2007), Bestuursakkoord: Samen aan de slag.

⁵⁵ The World Bank Group (2007), Review of the Dutch administrative burdens programme. Deze review was toegespitst op de periode 2003-2007 en het programma voor bedrijven.

Een kanttekening bij het uitvoeren van berekeningen van de administratieve lasten is dat er regelmatig vraagtekens worden geplaatst bij de betrouwbaarheid hiervan. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de berekening van administratieve lasten uitgaat van aanvechtbare aannames, waardoor de lastenreductie te hoog wordt ingeschat.⁵⁶

Administratieve lasten plafonds

De reductiedoelstelling van 25% minder administratieve lasten was een netto-doelstelling. Dat betekende dat voor lasten die optraden als gevolg van nieuw beleid en nieuwe wetgeving, compenserende maatregelen getroffen moesten worden. Hiervoor is door het vorige kabinet voor ieder van de departementen een lastenplafond ingesteld.⁵⁷ De plafonds zijn in 2008 gecommuniceerd naar de Tweede Kamer.⁵⁸ De plafonds hadden tot doel te voorkomen dat nieuw beleid tot een ongewenste verhoging van de administratieve lasten leidde.

Het Ministerie van BZK verzorgde de monitoring van de (departementale) plafonds. Aan de hand van een uitwisselingsysteem tussen het Ministerie van BZK en departementen rapporteerden departementen over (voorgenomen) maatregelen en de effecten daarvan op de administratieve lasten voor burgers. Hierdoor had het Ministerie van BZK een actueel overzicht van de stand van zaken per departement.

In haar startbrief uit 2007 merkt de Staatssecretaris op dat de kwantitatieve doelstelling en de plafonds onder de kabinetten Balkenende II en III een positief effect hebben gehad en dat zij deze handhaaft.⁵⁹ Voorts merkte Actal begin 2007 op dat het werken met plafonds verankerd is in de aanpak van het kabinet. Actal is positief over de plafonds.⁶⁰ De plafonds zorgden ervoor dat er bij de departementen aandacht was en bleef voor het onderwerp. De plafonds stelden het Ministerie van BZK in staat tijdig te anticiperen op (onvoorziene) omstandigheden, zodat de algehele doelstelling (netto -25%) kon worden bewaakt. Deze doelstelling is ook weliswaar gehaald, maar uit onze gespreksronde kom naar voren dat het tijdens Balkenende IV lastig bleek om departementen te mobiliseren om aan de slag te gaan met het verminderen van de lasten voor burgers.

⁵⁶ Algemene rekenkamer (2010), Reality check: vermindering administratieve lasten bij aanvraag en verantwoording (bijzondere) bijstand.

⁵⁷ KST 29362, nr 93.

⁵⁸ KST 29362, nr 145.

⁵⁹ KST 29362, nr 125.

⁶⁰ Actal (2007), Advies vermindering administratieve lasten voor de burger.

Burgerprofielen

Een burgerprofiel staat model voor de verschillende doelgroepen of delen daarvan. Aan de hand van de burgerprofielen zijn de administratieve lasten voor de kwetsbare burgergroepen (kwantitatief) inzichtelijk gemaakt door het Ministerie van BZK. Actal merkte in een advies op dat het werken met profielen voor burgers herkenbaar is.⁶¹ De burgerprofielen werden ook gebruikt in het communicatiebeleid, bijvoorbeeld in het boekje *Nederland Regelland*⁶² en in rapportages aan de Tweede Kamer.

Uit de interviewronde komt naar voren dat de burgerprofielen een goed instrument bleken om onderwerpen te agenderen. Het vormde uiteindelijk een belangrijk onderdeel binnen het communicatiebeleid van het Ministerie van BZK. De burgerprofielen spraken aan en waren voorts een goed alternatief bij het ontbreken van groepen georganiseerde burgers

De administratieve lasten per burgerprofiel werden gemonitord door het Ministerie van BZK om inzicht te verkrijgen in de resultaten per doelgroep. Hiertoe werden maatregelen doorgerekend. In eerste instantie rapporteerde het Ministerie van BZK de resultaten niet per profiel. Door Actal en de Tweede kamer is daarom gevraagd om de kwantitatieve vermindering van de administratieve lasten per burgerprofiel uiteen te zetten.

In haar Kamerbrief zet het Ministerie van BZK uiteen dat de volgende profielen het meest hebben geprofiteerd van het kabinetsbeleid in de periode 2007-2010.⁶³

- Gezin (–35% tijd en mogelijk –95% kosten).
- Vitale oudere (–53% tijd en –66% kosten).
- Arbeidsongeschikte (–29% tijd en –44% kosten).
- Werkloze (–39% tijd en –19% kosten).
- Bijstandsgerechtigde (–29% tijd en –26% kosten).

In de Kamerbrief wordt opgemerkt dat er nog meer verbeteringen nodig en mogelijk zijn bij de volgende burgerprofielen:

- Dementerende oudere (–12% tijd en –5% kosten).
- Vrijwilliger (–15% tijd en –17% kosten).
- Grensarbeider (–13% tijd en –14% kosten).

⁶¹ Actal (2010), Advies voortgangsrapportage dienstverlening, regeldruk en informatiebeleid.

⁶² Ministerie van BZK (2008), *Nederland Regelland*: Op weg naar merkbare verbeteringen voor burgers.

⁶³ KST 29362, nr 166.

- Buitenlandse student (–8% tijd en –7% kosten).
- Expat (–7% tijd en –6% kosten).

Meldpunt Last van de Overheid

In juni 2004 is de website www.lastvandeoverheid.nl opgericht; een centraal meldpunt. Het meldpunt stond open voor meldingen over administratieve lasten en tegenstrijdige regels, maar ook voor suggesties en verbetervoorstellen. Het meldpunt werd beheerd door het Ministerie van BZK.

In de periode sinds de start tot november 2006 zijn er circa 1.762 meldingen binnengekomen.⁶⁴ In 2007 zijn in totaal ruim 450 meldingen binnengekomen. Ongeveer 25% van de meldingen ging over administratieve lasten en 15% van de meldingen heeft betrekking op de dienstverleningskwaliteit.⁶⁵ In 2008 kwamen er circa 575 meldingen binnen van zowel burgers als bedrijven.⁶⁶

Een analyse van de meldingen gaf het Ministerie van BZK inzicht in de aard van de knelpunten die werden ondervonden. Diverse meldingen hadden bijvoorbeeld te maken met het herhaaldelijk moeten aanleveren van gegevens, lange wachttijden en het moeten invullen van onduidelijke formulieren. Het meldpunt vormde dan ook de voornaamste bron bij het formuleren van de top-10 knelpunten.

Het meldpunt is met ingang van april 2008 niet meer voor burgers alleen; ook professionals en medeoverheden kunnen hier hun meldingen kwijt.⁶⁷ In 2009 zijn de drie bestaande meldpunten van het Ministerie van BZK voor burgers geïntegreerd in het centrale meldpunt www.regeldruk.nl.

Uit de eindrapportage van 2010 komt naar voren dat het meldpunt www.lastvandeoverheid.nl een belangrijke bijdrage heeft geleverd in het realiseren van merkbare verbeteringen voor de burger. In 43% van de relevante gemelde lasten zou een oplossing zijn gerealiseerd.⁶⁸ Uit onze gespreksronde komt eveneens naar voren dat het meldpunt een belangrijke rol heeft gespeeld, zowel bij het inventariseren van knelpunten als het realiseren van (merkbare) verbeteringen. Te denken valt aan het ondertrouwdocument, 1 keer aangifte, de 185 dagenregeling en de indicatiestelling.

⁶⁴ Ministerie van BZK (2006), Merkbaar minder én beter.

⁶⁵ KST 29362, nr 136.

⁶⁶ Ministerie van BZK (2009), Kwaliteitsontwikkelingen van de rijksoverheid.

⁶⁷ KST 29362, nr 136.

⁶⁸ KST 29362, nr 166.

4.3.2 Allianties en coördinatie

Op het gebied van allianties en coördinatie speelde de volgende instrumenten een voorname rol bij het onderwerp regeldruk:⁶⁹

- Ministeriële Stuurgroep.
- Bestuursakkoord.
- Top-10 knelpunten.

Ministeriële Stuurgroep

In 2006 is een Ministeriële Stuurgroep Regeldruk ingesteld. Deze Stuurgroep is gecontinueerd onder Balkenende IV. De Stuurgroep bestond in de periode 2007-2010 uit de Minister-President (voorzitter), de Staatssecretaris van Financiën, de Staatssecretaris van Economische Zaken, de Staatssecretaris van BZK en de Minister van Justitie, naar gelang het onderwerp van discussie aangevuld met een of meerdere vakministers.

De Stuurgroep bewaakte de voortgang van de verschillende inspanningen op het terrein van zowel burgers en bedrijven. Binnen het Rijk vond voorts de afstemming tussen dienstverlening en lastenverlichting plaats in deze Stuurgroep.

Bestuursakkoord

In 2007 hebben het Rijk en gemeenten een Bestuursakkoord afgesloten.⁷⁰ Het akkoord bevat de inhoudelijke agenda waarmee rijk en gemeenten samen wilden werken aan één effectieve overheid in dienst van de burger. In het Bestuursakkoord hebben het Rijk en de gemeenten afspraken gemaakt om de regeldruk te verminderen en de dienstverlening te verbeteren. Deze afspraken zijn uitgewerkt in een Uitvoeringsagenda.⁷¹

In het Bestuursakkoord staat onder meer een doelstelling rond regeldrukvermindering, zoals de ambitie van gemeenten om de lokale administratieve lasten met 25% terug te dringen. Ook staan er concrete acties benoemd. Bijvoorbeeld, dat de VNG alle modelverordeningen zou doorlichten en het Rijk uiterlijk eind 2007 zou zorgen voor een overzicht van de totale administratieve lasten voor burgers en bedrijven veroorzaakt door gemeenten per ultimo 2006. Deze acties zijn gerealiseerd.

In het Bestuursakkoord is vastgelegd dat elk kwartaal de voortgang van de vermindering van regeldruk besproken in een overleg tussen rijk en VNG zou worden besproken.

⁶⁹ Naast het programma DRI, zoals eerder besproken.

⁷⁰ Ministeries van BZK en Financiën, VNG (2007), Bestuursakkoord: Samen aan de slag.

⁷¹ Ministeries van BZK, EZ en Financiën, VNG (2007), Uitvoeringsagenda dienstverlening en regeldruk gemeenten.

In 2010 is een evaluatie uitgevoerd naar de bestuursakkoorden tussen rijk en provincies en tussen rijk en gemeenten. De evaluatie adresseert niet specifiek de onderwerpen dienstverlening en regeldruk, maar schetst wel een beeld van de algemene totstandkoming en implementatie. Wat betreft de betekenis van het bestuursakkoord rijk-gemeenten, wordt geconcludeerd dat de uitvoering goed uit de verf is gekomen. De uitvoering van de afspraken over bestuurlijke en financiële verhoudingen, kwaliteit van de dienstverlening en bijdragen van gemeenten aan maatschappelijke resultaten liep over het algemeen redelijk tot goed.⁷²

Het Bestuursakkoord is in de praktijk een sturingsinstrument dat vooral de onderlinge verhoudingen regelt tussen rijk en gemeenten. Er zijn weliswaar geen formele consequenties verbonden aan niet-naleving ervan, maar het onderwerp regeldruk is er nadrukkelijk in geagendeerd. Dat was een unicum.

Top-10 knelpunten

Merkbaarheid stond centraal binnen het beleid van Balkenende IV om de overheidsdienstverlening te verbeteren en de administratieve lasten te verminderen. Daarom ging het kabinet 10 door burgers ervaren knelpunten aanpakken. In 2007 is door het Ministerie van BZK een top-10 van aan te pakken knelpunten opgesteld. Deze knelpunten zijn in samenspraak met burgers geselecteerd, onder meer via het meldpunt www.lastvandeoverheid.nl. Met het oplossen van die 10 knelpunten zou zo'n € 40 miljoen en bijna 10 miljoen uur aan administratieve lasten voor de burgers kunnen worden bespaard. De knelpunten hadden betrekking op het verbeteren van de dienstverlening en het verminderen van de administratieve lasten.⁷³ De volgende onderwerpen stonden centraal:⁷⁴

1. Snel en zeker.
2. Eenvoudige aanvraag en verantwoording van bijstand.
3. Eén keer je gegevens verstrekken.
4. Plaatsonafhankelijk aanvragen van een reisdocument.
5. Minder vergunningen.
6. Begrijpelijke taal.
7. Meer vertrouwen.
8. Een luisterend oor voor klachten.

⁷² Twynstra Gudde (2010), Evaluatie bestuursakkoorden.

⁷³ Het oplossen van de knelpunten draagt ook bij aan de programma's ter vermindering van de administratieve lasten voor professionals en medeoverheden, hetgeen verder buiten de kaders valt van deze doorlichting.

⁷⁴ Ministerie van BZK (2008), Plan van aanpak: top 10 knelpunten.

9. Ruimte geven aan vrijwilligers.

10. Kwaliteit voorop: minimaal een 7 voor overheidsdienstverlening.

Het jaar 2008 was gericht op het doen van onderzoek en het ontwikkelen van beleid en instrumenten om de 10 knelpunten op te kunnen lossen. Het jaar 2009 en verder stond in het teken van de implementatie van de ontwikkelde instrumenten, het doen van handreikingen en het presenteren van goede voorbeelden binnen (lokale) overheidsorganisaties.⁷⁵

De aanpak van de top-10 knelpunten werd gecoördineerd vanuit het Ministerie van BZK. Bij het omzetten van de 10 knelpunten in actiepunten was de medewerking van de betrokken partijen, zoals departementen en gemeenten, nodig om tot goede resultaten te kunnen komen. De samenwerking met gemeenten was onder meer geborgd met het Bestuursakkoord van 2007. Ook leverde de Interbestuurlijke Taskforce, de ambassadeurs en de pioniergemeenten een bijdrage aan de vermindering van regeldruk op lokaal niveau.

De inhoudelijke rol van het Ministerie van BZK wijzigde na verloop van tijd op onderdelen van de knelpunten. Bijvoorbeeld, bij de mediationvaardigheden vervulde het ministerie in het begin vooral de rol van pionier. Naarmate het onderwerp zich verder ontwikkelde veranderde dit. De rol van het Ministerie van BZK richtte zich meer en meer op het verzorgen van adoptie, borging en verinnerlijking.

De doelstelling was om de 10 knelpunten op te lossen. De mate waarin de knelpunten daadwerkelijk zijn opgelost is niet eenvoudig te beantwoorden. De eindbrief uit het voorjaar van 2010 en het jaarverslag 2010 vermelden niet specifiek of de knelpunten zijn opgelost, terwijl in de periode mei-december wel is gewerkt aan het verder oplossen van de knelpunten. Uit de rapportages valt wel op te maken dat er op onderdelen positieve resultaten zijn bereikt en op onderdelen zijn deze in detail berekend. Resultaten die zijn bereikt betreffen onder meer dat er in april 2010 242 gemeenten zijn aangesloten op regelhulp.nl, dat de wachttijden aan de balie zijn verkort tot 5,8 minuten (afname van 30%) en dat 100 overheidsorganisaties in diverse projecten met mediationvaardigheden werken, terwijl er zo'n 90 die op het punt staan te gaan werken met deze vaardigheden. Ook zijn de administratieve lasten voor burgers bij de bijstand met 35% verminderd.⁷⁶

Het beeld dat uit onze gespreksronde naar voren komt is dat er veel positieve resultaten zijn behaald, maar dat de knelpunten nog niet volledig zijn opgelost. Bijvoorbeeld, op het terrein van mediationvaardigheden is nog meer winst te boeken.

4.3.3 Stimuleren en ondersteunen

Op het gebied van stimuleren en ondersteunen speelden de volgende instrumenten een voorname rol bij het onderwerp regeldruk:

⁷⁵ Ministerie van BZK (2009), 4^e Voortgangsrapportage programma vernieuwing rijksdienst.

⁷⁶ Ministerie van BZK (2011), Jaarverslag 2010.

- 5 Beloften.
- Voucherregeling.
- Minder regels, meer service.
- Versnellingsagenda.
- Interbestuurlijke Taskforce.

5 Beloften

Versillende overheidsorganisaties bieden gemeenten op verschillende manieren de helpende hand bij het verbeteren van de lokale dienstverlening en het verminderen van de regeldruk. Een voorbeeld hiervan is de Checklist Dienstverlening, die het Ministerie van BZK en de VNG voor gemeenten hebben ontwikkeld. Deze checklist bevat 5 algemene beloften aan de burger.⁷⁷ Elke belofte bestaat uit een aantal instrumenten ter verbetering van de (digitale) dienstverlening. Sommige van die instrumenten zijn wettelijk verplicht; anderen zijn bestuurlijk afgesproken of om een andere reden van belang. De beloften zijn:⁷⁸

- ✓ Onze dienstverlening is mensgericht.
- ✓ Burgers kunnen hun zaken snel en zeker regelen.
- ✓ Altijd de juiste deur: optimale ketensamenwerking.
- ✓ We vragen gegevens slechts eenmaal op.
- ✓ We zijn transparant en aanspreekbaar.

De 5 Beloften zijn bedoeld om de dienstverlening aan burgers (merkbaar) te verbeteren met minder regeldruk. Met de 5 Beloften werd tevens beoogd een bijdrage te leveren aan het realiseren van een 7 voor dienstverlening.

Doordat de scores van gemeenten op de 5 Beloften met het instrument transparant werden, kon het Ministerie van BZK hierop beleid ontwikkelen. In de eindbrief van april 2010 komt naar voren dat een campagne is gevoerd om gemeenten aan te sporen verbeteringen te realiseren. Hiermee zijn aanzienlijke resultaten bereikt.⁷⁹ In februari 2010 is de campagne 5 Beloften van start gegaan. Bij de

⁷⁷ Berenschot (2010), Eigenzinnige gemeenten.

⁷⁸ www.5beloften.nl.

⁷⁹ KST 29362, nr 166.

start hadden gemeenten gemiddeld 30% van de instrumenten ingevoerd. Eind 2010 lag dat gemiddelde op 54,4%.⁸⁰

Uit onderzoek bij gemeenten die laag scoren op de checklist blijkt dat de 5 Beloften in grote lijnen bekend zijn en over de juiste onderwerpen gaan. De gemeenten werken de lijst met beloften echter niet klakkeloos af maar maken beredeneerde keuzes om in bepaalde onderwerpen wel of (nog) niet te investeren. Zo is het voor een aantal kleine gemeenten geen haalbare kaart om een klantcontactcentrum op te richten of de mogelijkheid om elektronisch afspraken te maken in te voeren. Ook sluiten de top-10 diensten bij deze gemeenten vaak niet goed aan op de lokale situatie.⁸¹

Voucherregeling

Van juni 2007 tot en met maart 2008 hebben gemeenten via SenterNovem een voucher kunnen aanvragen. Met de vouchers konden gemeenten externe hulp invoeren om de lokale administratieve lasten in kaart te brengen en te verminderen. De regeling was onder meer een gevolg van bestuurlijke afspraken, zoals verwoord in het Coalitieakkoord en de Verklaring Betere Dienstverlening van 18 april 2006. De financiële dekking van de voucherregeling werd onder meer verzorgd door het Ministerie van BZK.⁸²

De voucherregeling had tot doel gemeenten of stadsdelen te stimuleren om de administratieve lasten in kaart te brengen en om concrete maatregelen te formuleren ter vermindering van die administratieve lasten. Gemeenten die al een doorlichting hadden uitgevoerd, konden een voucher aanvragen voor alleen een maatregelenplan.⁸³

Van de voucherregeling is veelvuldig gebruik gemaakt. Op 1 januari 2009 hadden 200 gemeenten een burgervoucher toegekend gekregen.⁸⁴

⁸⁰ Ministerie van BZK (2011), Jaarverslag 2010.

⁸¹ Berenschot (2010), Eigenzinnige gemeenten.

⁸² Er was € 2,0 miljoen beschikbaar voor vouchers voor burgers. Er was daarnaast € 4,5 miljoen beschikbaar aan vouchers om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verminderen. Het programma voor bedrijven werd gecoördineerd vanuit de Ministeries van Financiën en Economische zaken.

⁸³ Tijdelijke regeling stimulering aanpak vermindering gemeentelijke administratieve lasten, Budgettair gewijzigd op 27 mei 2008, Stc. 2008, 106.

⁸⁴ KST 29362, nr 157.

Uit de evaluatie van de voucherregeling komt het volgende naar voren.⁸⁵

- Uit de uitgevoerde enquête komt naar voren dat de voucherregeling en de maatregelenplannen beide goed werden beoordeeld door gemeenten. Gemiddeld genomen werd de voucherregeling beoordeeld met een 7,4 en de maatregelenplannen met een 7,0.
- Uit de enquête onder gemeenten komt naar voren dat de voucherregeling een goede manier is om een thema onder de aandacht van gemeenten te brengen. Wel geven respondenten aan dat strenger mag worden gekeken naar het scherp formuleren van de doelen en het strenger controleren van de voortgang bij de gemeenten en de betrokken adviesbureaus.
- Het overgrote deel van de respondenten vindt dat het proces van deregulering nog niet is afgerond.
- De voucherregeling als instrument werd als doeltreffend ervaren. Uit de resultaten bleek dat de inspanningen en uitgaven hebben bijgedragen aan de realisatie van het beoogde doel.

Minder Regels, Meer Service

In 2007 is er tussen het Rijk en de VNG een Bestuursakkoord gesloten. In het kader hiervan is het programma Minder Regels, Meer Service (MRMS) opgezet. In dit programma werkten de Ministeries van BZK, EZ en Financiën samen om de administratieve lasten voor burgers en bedrijven te verminderen. Andere samenwerkingspartners waren het Ministerie van Justitie en de Inspectieraad. Uit onze gespreksronde komt naar voren dat het programma MRMS als uniek en bijzonder werd ervaren, omdat nog niet eerder op deze manier was samengewerkt op het onderwerp.

Het doel van MRMS was het stimuleren, aanjagen en ondersteunen van gemeenten bij het verminderen van de regeldruk en het verbeteren van de dienstverlening. Hieraan werd invulling gegeven door roadshows en workshops te verzorgen, waarin kennis en *best practices* werden gedeeld om te komen tot minder regeldruk en betere dienstverlening.

De focus van het programma lag in het begin primair op de vermindering van de regeldruk, maar na verloop van tijd ging dienstverlening een meer prominente rol spelen. Dat kwam voort uit de analyse dat de ergernis van mensen niet alleen met de regels zelf te maken had, maar ook met de uitvoering.

Tevens verschoven de accenten binnen MRMS in de loop van de tijd. In het begin werd vooral benadrukt wat minder regeldruk burgers en bedrijven opleverde, later kwam de nadruk meer op gemeenten te liggen. Voor gemeenten was het, met het oog op bezuinigingen, ook prettig om te zien welke besparingen er in de organisatie konden worden geboekt hiermee.

Uit de evaluatie van MRMS komt naar voren dat het programma heeft bijgedragen aan het verminderen van de administratieve lasten op lokaal niveau. Door het programma zijn de

⁸⁵ Sira (2010), Evaluatie voucherregeling AL burger.

administratieve lasten bij de gemeenten in kaart gebracht en hebben gemeenten verbeterplannen opgesteld en (deels) geïmplementeerd. MRMS-instrumenten als de modelverordening en voucherregelingen hebben hierbij een belangrijke rol gespeeld.⁸⁶ Ook hebben de regionale ambassadeurs een belangrijke bijdrage geleverd aan het positieve resultaat van het programma, zo blijkt uit onze gespreksronde. Uit onze gespreksronde komt eveneens naar voren dat het programma MRMS is geslaagd en heeft bijgedragen aan de geformuleerde doelstellingen, zoals het behalen van de -25% doelstelling op lokaal niveau.

Per 1 januari 2011 is het programma MRMS beëindigd.

Interbestuurlijke Taskforce

De Interbestuurlijke Taskforce Vermindering Regeldruk was een instrument binnen het programma MRMS. Binnen de Taskforce waren de VNG en de Ministeries van BZK, Financiën en EZ vertegenwoordigd.

De Taskforce had tot taak bij te dragen aan een versnelde en merkbare vermindering van regeldruk voor burgers en bedrijven op lokaal niveau en suggesties te doen die bijdragen aan het vergroten van de merkbaarheid van het kabinetsbeleid.⁸⁷ Meer dan 100 gemeenten hadden zich bij de Taskforce aangesloten als pioniergemeente. Op de pioniergemeenten werd een beroep gedaan om een bijdrage te leveren aan de aanpak van de top-10 knelpunten en *best practices* uit te dragen.

Uit de evaluatie van het programma MRMS komt naar voren dat de Taskforce minder bekendheid geniet dan andere instrumenten (zoals bijvoorbeeld de model-APV en de voucherregeling), maar wel positief werd gewaardeerd. Daar staat tegenover dat de aanpak van de problematiek bij de blokkadellijst lastig is gebleken.⁸⁸ Met de blokkadellijst maakte de Taskforce inzichtelijk waar gemeenten hinder ondervonden van rijksregels. Uit onze gespreksronde komt voorts naar voren dat de Taskforce een belangrijke rol heeft gespeeld bij het onder de aandacht brengen van knelpunten bij de bewindslieden in Den Haag.

Begin april 2009 is de Taskforce opgevolgd door de regeldruk ambassadeurs. De regionale ambassadeurs stimuleerden vooral gemeenten in hun regio om aan de slag te gaan met het verminderen van regeldruk en het verbeteren van de dienstverlening. Hiermee zetten zij het werk van de Taskforce voort. Uit onze gespreksronde komt naar voren dat de ambassadeurs een belangrijke rol hebben gespeeld in hun regio, omdat zij bij uitstek toegang hadden tot de juiste betrokkenen in de gemeenten. De ambassadeurs zijn momenteel niet meer actief.

⁸⁶ Regioplan (2010), Evaluatie project minder regels meer service.

⁸⁷ Instellingsbesluit Interbestuurlijke Taskforce Vermindering Regeldruk 6 juni 2007/Nr. 2007-0000187750.

⁸⁸ Regioplan (2010), Evaluatie project Minder regels, meer service.

Versnellingsagenda

De aanpak van de top-10 knelpunten zou aanvankelijk tot en met 2011 plaatsvinden, maar in 2009 is besloten tot versnelling van die aanpak vanwege de economische crisis. In 2009 heeft het kabinet een aanvullend beleidsakkoord opgesteld; de Versnellingsagenda.⁸⁹ Hiervoor is een aantal projecten geselecteerd waarmee sneller en meer voortgang kon worden geboekt door de inzet van extra middelen.⁹⁰ Feitelijk zijn deze middelen naar voren gehaald, omdat het programma met de Versnellingsagenda eerder kon worden beëindigd (in 2010).

De Versnellingsagenda had betrekking op zowel regeldrukvermindering als verbetering van de e-dienstverlening. Met de Versnellingsagenda is bijvoorbeeld de inzet voor elektronische dienstverlening en mediationvaardigheden geïntensiveerd. Tevens werden gemeenten ondersteund bij de implementatie van de webrichtlijnen.⁹¹

Het Ministerie van BZK merkt in haar voortgangsrapportage uit 2010 op dat de aanpak van de top-10 knelpunten en de Versnellingsagenda hun vruchten afwerpen.⁹² De positieve bijdrage van de Versnellingsagenda aan het oplossen van de knelpunten komt ook naar voren in de eindbrief. Bijvoorbeeld, om deze administratieve lasten terug te dringen werd gewerkt aan de geautomatiseerde kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. In het voorjaar van 2010 waren er 210 gemeenten hierop aangesloten. Dat waren er 100 meer dan een jaar daarvoor, hetgeen mede wordt toegeschreven aan de inzet van extra middelen in 2009 via de Versnellingsagenda.⁹³ Uit onze gespreksronde komt eveneens naar voren dat de Versnellingsagenda een positieve impuls heeft gegeven aan het programma.

4.4 Uitvoering: e-overheid

Om een beeld van het beleid inzake e-overheid te vormen selecteerden wij uit elk van de volgende clusters instrumenten.

- Allianties en coördinatie.
- Signaleren, monitoren en onderzoeken.

⁸⁹ Ministerie van BZK (2009), Aanvullend beleidsakkoord: betere dienstverlening met minder regeldruk, versnellingsagenda 2009-2010.

⁹⁰ Er werd bijvoorbeeld geld naar voren gehaald uit de begroting dat kon worden ingezet voor zaken als kwijtschelding, GBA en Regelhulp.

⁹¹ KST 29362, nr 166.

⁹² Ministerie van BZK (2010), Vijfde voortgangsrapportage programma vernieuwing rijksdienst.

⁹³ KST 29362, nr 166.

- Op- en bijstellen wet- en regelgeving.
- Stimuleren en ondersteunen.
- Ontwikkeling en realisatie van generieke bouwstenen.
- Beheren en uitbreiden.

4.4.1 Allianties en coördinatie

Op het gebied van alliantie en coördinatie van het e-overheidsdomein zijn het realiseren van het NUP en de coördinatie van dit programma de meest dominante instrumenten.

Het NUP-akkoord

De commissie Wallage/Postma concludeerde eind 2007 dat er geen eenduidige visie bestond op de e-dienstverlening van de overheid en dat er weinig samenhang en focus in de e-overheidsontwikkelingen was te ontdekken. De decentrale overheden wisten daardoor niet goed wat er op het gebied van de e-dienstverlening op hen afkwam en wat er van hen werd verwacht. Het kabinet heeft mede als reactie daarop in juni 2008 haar visie op betere dienstverlening van de overheid naar de Tweede Kamer verzonden.⁹⁴ Hierin werd aangekondigd dat het Rijk samen met de andere overheden en uitvoeringsorganisaties op een zo kort mogelijk termijn zou komen tot een actieprogramma betere dienstverlening.

Daarom werd in december 2008 het NUP ondertekend door het Ministerie van BZK, manifestpartijen (uitvoeringsorganisaties), de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen. Het NUP werd geboren uit een aantal losse programma's c.q. projecten. Deze waren geïnitieerd vanuit verschillende departementen en waren gericht op adressanten die zich voor een groot deel buiten de rijksoverheid begaven. Het beoogde resultaat van het NUP was de realisatie van 19 geselecteerde e-overheidsprojecten (bouwstenen) en 6 voorbeeldprojecten waarin deze bouwstenen zouden worden toegepast. Deze 19 bouwstenen zouden de noodzakelijke en verplicht te gebruiken basis vormen voor de realisatie van een e-overheidsinfrastructuur die voor eind 2010 door alle bestuursorganen gerealiseerd zou moeten zijn.

Het NUP had twee overkoepelende doelstellingen: het realiseren van samenhang en het realiseren van focus. In het NUP-akkoord staan verder 80 concrete doelstellingen en afspraken vermeld. Het programma had een geplande looptijd van ruim 2 jaar en zou grotendeels op 31 december 2010 worden afgerond (enkele onderdelen na die datum).

⁹⁴ Ministerie van BZK (2008), Visie Betere Dienstverlening Overheid en het bijbehorende actieprogramma Dienstverlening en e-overheid.

De besturing van het NUP, zowel op bestuurlijk, ambtelijk als tactisch niveau, werd belegd bij het Ministerie van BZK. De verschillende partijen bleven (zoals afgesproken in het NUP-akkoord) tijdens de uitvoering van het NUP zelfstandig werken aan hun eigen projecten.

De ontwikkeling van de landelijke infrastructurele basisvoorzieningen werd grotendeels door het Rijk gefinancierd. De kosten voor aansluiting en implementatie moesten worden gedragen door de organisatie die zich aansloot. Voor het beheer en de exploitatie werd als hoofdlijn afgesproken dat het Rijk de kosten hiervoor uit de begrotingen van de verantwoordelijke departementen zou financieren (budgetfinanciering). Daardoor was er op rijksniveau geen scherp overzicht over het totaalbudget voor het NUP en de eventuele overschotten of tekorten. Ook maakte de verdeling van (eind)verantwoordelijkheden over verschillende departementen dat het Ministerie van BZK niet beschikte over substantiële doorzettingsmacht naar alle betrokken uitvoeringsorganisaties.

Het NUP-akkoord werd bij aanvang door vrijwel alle betrokkenen positief ontvangen, zo blijkt uit onze gespreksronde. Het bracht duidelijkheid over de aanpak van de e-overheid, de programma's die daar onder vielen, de planning en – al was het dan op hoofdlijnen – over de besturing en de financiering. Wel komt uit onze gespreksronde naar voren dat de doorlooptijden (te) kort waren en de ambities (te) hoog. Veel doelstellingen hadden betrekking op aansluiting van alle uitvoeringsorganisaties en moesten al voor 2011 behaald zijn. Volgens deze uitvoeringsorganisaties zijn de doelstellingen daarmee niet realistisch geweest.

Coördinatie van het NUP

Het Ministerie van BZK werd het coördinerend departement voor het NUP.⁹⁵ Ze organiseerde bijvoorbeeld op bestuurlijk en ambtelijk niveau overleggen en realiseerde afspraken tussen deelnemende partijen. De coördinatie vond zo plaats op verschillende niveaus – strategisch, tactisch en operationeel.

Volgens onze gesprekspartners heeft het Ministerie van BZK op bestuurlijk niveau hard gewerkt aan de uitwerking van de afspraken over de financiering van de verdere ontwikkeling en vooral het beheer van de e-overheid. De belangrijkste afspraken zijn nu volgens de meeste van onze gesprekspartners ook naar tevredenheid afgerond. Er zijn aanvullende gelden gekomen voor de ontwikkeling en beheer.

Ook voor wat betreft de organisatie van de bekostiging van e-overheid zijn belangrijke stappen gezet. In het begin van het NUP was vaak onduidelijk hoe het beheer bekostigd zou worden. Dit kan bijvoorbeeld door een vast bedrag (budget) aan de uitvoeringsorganisaties te vragen, maar ook door ieder gebruik (iedere transactie) te laten bekostigen. Het beleid van het Ministerie van BZK is om daar waar mogelijk nog over te gaan van tarieffinanciering (betalen per transactie) naar budgetfinanciering (betalen voor onbepaald gebruik). Tarieffinanciering heeft namelijk als nadeel dat een individuele transactie een kostprijs heeft. Dit kan een drempel zijn die maakt dat het gebruik beperkt blijft.

⁹⁵ Commissie van Leeuwen (2010), *Wederzijdse gijzeling in machteloosheid, of de As van het Goede?*

Ook de financiering van Logius is herzien. De landelijke beheerorganisatie van de basisinfrastructuur, sinds 1-1-2010 omgevormd tot een baten-lasten dienst. Dit moet maken dat zij meer efficiënt gaat werken. Het effect hiervan is nog niet bekend.

Naar de mening van adressanten, zoals de manifestgroep en grote gemeenten, was de inbreng van het Ministerie van BZK te sterk. Dit geldt zeker voor de periode voordat de zogenaamde gateway review is uitgevoerd – de tussentijdse evaluatie die is uitgevoerd door de commissie van Leeuwen.⁹⁶ Vóór de gateway review leek het motto “wie betaalt die bepaalt” - zo verwoordden verschillende van onze gesprekspartners het onafhankelijk van elkaar. Maar om componenten echt bruikbaar te laten zijn voor lokale overheden en uitvoeringsorganisaties zou hun inbreng meer gewicht moeten krijgen. Dat zij daar waarschijnlijk geen ongelijk in hadden moge bijvoorbeeld blijken uit het feit dat sommige van de e-overheidscomponenten pas tot een werkbaar resultaat hebben geleid nadat een uitvoerende partij zelf de ontwikkeling ter hand had genomen. In de gateway review wordt als voorbeeld van een succesvolle ontwikkeling de Berichtenbox aangehaald. Deze bouwsteen is ontwikkeld door de RDW en zou relatief gemakkelijk tot stand gekomen zijn.

Naar aanleiding van de gateway review heeft het Ministerie van BZK het opdrachtgeverschap herijkt, en het uitgangspunt “wie betaalt die bepaalt” losgelaten. Volgens betrokkenen is daarmee de houding van het departement als opdrachtgever verbeterd, maar nog steeds niet optimaal. Betrokkenen wensen dat het departement minder stevig op de functionaliteiten en details stuurt. Met andere woorden: het departement zou moeten sturen op het *wat*, maar niet op het *hoe*.

Over de coördinatie op tactisch niveau zegt de gateway review op het NUP (10 december 2009) dat “het opdrachtgeverschap van het Ministerie van BZK veel te wensen overliet”. Ook gesprekspartners in het land hadden verwacht dat BZK een sterkere opdrachtgevende rol op zich zou nemen. Bij deze rol hoort het organiseren van inhoudelijke afstemming tussen de verschillende projecten. Het ministerie monitorde wel goed de voortgang van alle projecten, maar was formeel niet in de positie om sturend op te treden in NUP-projecten die door andere ministeries werden gefinancierd en uitgevoerd (zoals eHerkenning door EZ, en voorbeeldprojecten door andere ministeries).

In de visie van onze gesprekspartners is ook onvoldoende gecontroleerd of de voorbeeldprojecten wel de eigen regels volgden. Het omgevingsloket voldoet bijvoorbeeld volgens enkele geïnterviewden niet aan de NORA, omdat het uitgangspunt dat overheidsdiensten via meerdere kanalen toegankelijk moet zijn hierin niet is gerealiseerd.

Er is sprake van een gebrek aan gedetailleerde afstemming tussen de programma's en projecten. Verschillende e-overheidsdiensten passen daarom verschillende technieken toe. Deze verschillen maken dat gemeenten hun e-dienstverlening aan burgers en bedrijven niet goed kunnen integreren.

⁹⁶ Commissie van Leeuwen (2010), Wederzijdse gijzeling in machteloosheid, of de As van het Goede?

Inmiddels belandde het NUP in een nieuwe fase. De besturing van de e-overheid is medio 2010 overgedragen aan twee programmaraden, waarin alle betrokken partijen deelnemen. Deze programmaraden komen in de plaats van de verschillende stuurgroepen die er voor de verschillende programma's en projecten waren opgetuigd. De besturing op strategisch en tactisch niveau is hiermee volgens veel van onze gesprekspartners uit het veld verbeterd. Het is echter nog te vroeg om de effecten hiervan te beoordelen.

Het tweede doel van het NUP was het realiseren van focus door concentratie op de essentiële componenten. Ook deze focus zou maar beperkt gerealiseerd zijn. In de gateway op het NUP geven gesprekspartners aan dat het aantal bouwstenen nog te groot, of zelfs veel te groot is gebleven. Daarbij zijn na de start van het NUP toch nog andere e-overheidsprogramma's doorontwikkeld, zoals de basisregistratie Kentekens en de basisregistratie Lonen, arbeids- en uitkeringsverhoudingen.

In onze gespreksronde wordt bevestigd dat er te weinig focus zou zijn. Volgens de geïnterviewden bestaan er teveel projecten naast elkaar – mochten teveel bloemen bloeien. Het departement begrijpt deze kritiek, maar geeft ook aan dat zij adressanten meermaals heeft gevraagd dan te helpen om de gewenste focus aan te brengen. Dit zou niet gelukt zijn, omdat het NUP te zeer een samenhangend geheel van bouwstenen is en ook omdat iedere bouwsteen voor minstens een deel van de adressanten erg belangrijk is.

4.4.2 Signaleren, monitoren en (voor)onderzoeken

Op het gebied van signaleren, monitoren en (voor)onderzoeken op het gebied van e-overheid speelden de volgende drie instrumenten een voorname rol:

- NUP-monitor en Monitor.Overheid.nl.
- Voortgangsrapportages e-overheid.

NUP-monitor en Monitor.Overheid.nl

Het Ministerie van BZK ontwikkelde in 2008 de NUP-monitor. Op basis van bekende gegevens en op basis van uitvraag in het veld, inventariseert ICTU (programma RENOIR) de voortgang van de realisatie en implementatie van bouwstenen. De monitor had als doel om de voortgang van het NUP-programma voor alle betrokkenen inzichtelijk te maken. De informatie met betrekking tot de voortgang zou worden gebruikt om het programma te sturen.⁹⁷

De uitvoering van de NUP-monitor is sinds 2008 belegd bij ICTU. Deze uitvoering is in de loop der jaren veranderd door het toevoegen van meer gegevens uit meer bronnen en door de beveiliging te verbeteren.⁹⁸ Het resultaat van de monitor is een digitale rapportage. Via de online landkaart

⁹⁷ Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen (2008), Nationaal uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid.

⁹⁸ Diverse NUP-nieuwsbrieven.

www.landkaarte-overheid.nl maakt ICTU inzichtelijk hoe ver gemeenten, provincies en waterschappen zijn met het inrichten van de e-overheid.

Uit onze gespreksronde komt naar voren dat de NUP-monitor twee effecten had. Ten eerste resulteerde ze voor de stuur- en regiegroepen en programmaraden in een goed overzicht. Aan de hand van deze overzichten konden de sturende gremia bezien waar de implementatie stagneerde, en waar aanvullende activiteiten vereist waren. Dit leidde tot bijsturing van het NUP-programma, bijvoorbeeld via de Versnellingsagenda.

Ten tweede gaven het Ministerie van BZK en gemeenten in de interviewronde aan dat de NUP-monitor een duidelijke prikkel was. Bestuurders van gemeenten en manifestpartijen die achterbleven op de planning voelden zich ongemakkelijk bij een slechte positie op de ranglijsten. De monitor heeft de implementatie van bouwstenen daardoor enigszins versneld.

Om de kwaliteit van overheidswebsites inzichtelijk te maken stelde het Ministerie van BZK in 2001 Monitor.Overheid.nl op. Deze monitor is een combinatie van een geautomatiseerde inventarisatie en handmatige (zelf)evaluatie. Op 47 punten wordt door ICTU beoordeeld of websites toegankelijk en kwalitatief zijn.

In de loop der tijd is de monitor verbeterd – door een betere aansluiting op andere instrumenten. Tot eind 2010 toetste het instrument niet volledig of de webrichtlijnen uit het NUP (paragraaf 5.4.4) waren geïmplementeerd. Dit is met automatisch testen alleen namelijk niet mogelijk.⁹⁹ In 2010 werden daarom handmatige testen toegevoegd. Deze werden en worden uitgevoerd door leveranciers die geaccrediteerd zijn door Stichting Waarmerk Drempelvrij.

Het resultaat is een terugkerend online overzicht waarmee overheidsorganisaties de kwaliteit van hun eigen website kunnen vergelijken met die van andere organisaties. Gemeenten noemden de monitor in onze gespreksronde een prikkel om de eigen website te verbeteren – zowel in de oorspronkelijke als de nieuwe vorm.

Voortgangsrapportages e-overheid

De hele e-overheid is breder en ouder dan het NUP. Er zijn dan ook andere voortgangsrapportages dan die van het NUP. De Tweede Kamer heeft in 2005 gevraagd om voortgangsrapportages e-overheid. In antwoord op deze vraag stelde het Ministerie van BZK tot 2010 deze rapportages op, samen met ICTU. Deze rapportages zijn terug te vinden op www.e-overheid.nl. In 2010 is de rapportage gestopt.

ICTU (RENOIR) maakte de rapportages al sinds 2005. Deze verschenen halfjaarlijks. Ze zijn vrij beschikbaar voor geïnteresseerden. Op het resultaat, de rapportages, merken we aan dat deze vooral de beoogde effecten beschrijven – en niet de gerealiseerde effecten.

⁹⁹ <http://www.e-overheidvoorburgers.nl/actueel/nieuws,2010/juni/Webrichtlijnenmonitor-vernieuwd.html>

Geïnterviewden merkten op dat het Ministerie van BZK en ICTU met de voortgangsrapportages de *aansluiting* op de e-bouwstenen inzichtelijk maakten. Het daadwerkelijke *gebruik* (in termen van aantal transacties) of *effect* van de bouwstenen werd echter niet gemonitord. Daarmee bleven de doorwerking en de effecten van het beleid onhelder. In de audit op het stelsel van basisregistraties (2010) staat dan ook de aanbeveling om ook het gebruik te gaan monitoren. Deze aanbeveling is niet geïmplementeerd. Wel is de intentie uitgesproken om met een nieuwe NUP-monitor dit gebruik te gaan meten. Deze nieuwe monitor moet medio 2011 live gaan.

4.4.3 Op- en bijstellen van wet- en regelgeving

Op het gebied van het op- en bijstellen van beleid, wet- en regelgeving zijn dit de meest bepalende activiteiten geweest:

- Wet Elektronische Bekendmakingen.
- Inspanningen met betrekking tot de wetten rondom basisregistraties.

Wet Elektronische Bekendmakingen

De Wet Elektronische Bekendmakingen¹⁰⁰ regelt de volgende onderwerpen.

- a. Algemeen verbindende voorschriften van het Rijk moesten per 1-7-2009 langs elektronische weg worden bekendgemaakt. Ook andere besluiten van algemene strekking (bijvoorbeeld concretiserende besluiten als verkeersbesluiten en gebiedsaanwijzingen) mochten elektronisch bekend worden gemaakt. Daarom worden ook het Staatsblad, de Staatscourant en het Tractatenblad in elektronische vorm gepubliceerd.
- b. Voor gemeenten, provincies en waterschappen werd een bevoegdheid tot elektronische bekendmaking in het leven geroepen.
- c. Het Rijk en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties zijn met ingang van 1-7-2009 verplicht hun algemeen verbindende voorschriften, in geconsolideerde vorm, beschikbaar te stellen via internet. Gemeenten, provincies en waterschappen moesten dit met ingang van 1-1-2011 doen en wel via de Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR).

Om dit te realiseren wijzigde de Wet Elektronische Bekendmakingen de Bekendmakingswet, de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet, de Wet op de Bedrijfsorganisatie en de Algemene Wet Bestuursrecht.

¹⁰⁰ Alsmede het wetvoorstel getiteld "Wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen in verband met de elektronische bekendmaking van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties en de beschikbaarstelling daarvan in geconsolideerde vorm" (31343).

Overigens bestaat nog wel een uitgiftepunt voor schriftelijke versies van het Staatsblad en de Staatscourant (bij ICTU), voor degenen die niet over de mogelijkheid beschikken om deze publicaties elektronisch te raadplegen.

In vergelijking met de kosten die aanvankelijk in rekening werden gebracht voor publicaties in de Staatscourant, Staatsblad en Tractatenblad (€ 11,9 miljoen) is er sprake van een jaarlijkse besparing van ca. € 8,9 mln.¹⁰¹

Zie voor de effecten van de Wet Elektronische Bekendmakingen paragraaf 4.4.5.

Inspanningen met betrekking tot de wetten rondom basisregistraties

Rondom ieder van de basisregistraties moesten wetten worden opgesteld. Het Ministerie van BZK verzorgt zelf de wetsvoorstellen rondom haar eigen basisregistraties omtrent persoonsgegevens. De Wet GBA is reeds tot stand gekomen.

Ook zorgde het ministerie voor afstemming met andere departementen. In deze rol overlegt zij in hoeverre wetsvoorstellen voldoen aan de 12 eisen die aan basisregistraties worden gesteld. In de loop der jaren werden steeds meer wetten rondom basisregistraties - zoals de BAG, NHR en de GBA - opgeleverd. Het Ministerie van BZK hielp in het afstemmen van deze wetten op elkaar. De wetten beschrijven de hoofdonderwerpen, taken en bevoegdheden. Ook stelde het Ministerie van BZK met departementen auditprotocollen op voor de uitvoering van de wetten.

Het veld herkent en erkent het Ministerie van BZK als partij die haar regierol invult door het maken en afstemmen van wetten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de audit op het stelsel van basisregistraties (2010).

4.4.4 Stimuleren en ondersteunen

Daar waar het gaat om het stimuleren en ondersteunen van adressanten zijn de volgende instrumenten het meest toonzettend geweest.

- Ondersteunen via de EGEM i-Teams.
- Stimuleren aansluiting Samenwerkende Catalogi.
- Stimuleren implementeren web-richtlijnen.

Ondersteunen via de EGEM i-teams

De EGEM i-teams waren teams van e-overheid experts die, gefinancierd door het Ministerie van BZK, gemeenten moesten gaan helpen met het realiseren van de e-overheid. Dit moest leiden tot meer dan 400 bestuurlijk geaccordeerde realisatieplannen en zo tot een onomkeerbare impuls.¹⁰²

¹⁰¹ KST 31084, nr 10.

¹⁰² EGEM I-teams (2008), EGEM i-teams: een aanpak die werkt.

De i-teams waren onderdeel van het ICTU programma EGEM. De i-teams waren actief tussen medio 2006 en eind 2009. Het resultaat is positief geweest, zo blijkt uit onze gespreksronde. Toen het programma in 2009 afliep waren 387 gemeentelijke realisatieplannen opgeleverd (evaluatie EGEM i-teams, 2010). Daarbij zouden alle provincies en waterschappen de benodigde stappen hebben gezet.

Uit de evaluatie van de EGEM i-teams blijkt dat bij diverse overheden inderdaad meer inzicht is gekomen in de samenhang tussen e-overheidsbouwstenen en instrumenten, maar tegelijkertijd oordeelt het evaluatieteam dat de EGEM i-teams nog niet de onomkeerbare impuls hebben gerealiseerd. Er staat te lezen dat de substantiële en noodzakelijke stappen die zijn gezet nog niet voldoende zijn om een succesvolle implementatie van de e-overheid te garanderen.¹⁰³ De realisatieplannen maken immers nog geen implementatie.

Vertegenwoordigers van gemeenten gaven in de interviews aan dat hierdoor de e-overheid meer prominent op de lokale bestuurstafel is gekomen. Ook bevestigden de gemeenten dat zij blij waren met de geboden ondersteuning en expertise.

Stimuleren aansluiting Samenwerkende Catalogi

Samenwerkende Catalogi is een project dat gericht is op het vergroten van de transparantie van de overheid. Informatie over producten en diensten van verschillende overheden (paspoorten, rijbewijzen, parkeervergunningen, et cetera) moest uniform op de eigen websites van overheden komen, en moest centraal via www.overheid.nl ontsloten worden.

De realisatie van de Samenwerkende Catalogi is onderdeel van het programma e-overheid voor Burgers, dat onderdeel is van ICTU. ICTU ontwikkelde voor het Ministerie van BZK de benodigde digitale bouwstenen, zoals het format en de website. Het ministerie bekostigde zowel de ontwikkeling als het beheer.

Tussen 2006 en 2007 is er vooral ingezet op de aansluiting van alle gemeenten op deze bouwsteen. Zo sprak ICTU met medeoverheden af dat zij de landelijke standaard hanteerden, en dat zij meta-data aan hun producten toevoegen.

In de memories van toelichting bij de begrotingen noemt het Ministerie van BZK tussen 2007 en 2010 geen doelstelling voor de aansluiting. De doelstelling uit het NUP-akkoord was dat alle gemeenten, provincies en waterschappen gebruik maken van de Samenwerkende Catalogi, om zo meerdere ingangen tot dienstverlening te realiseren. Omdat de aansluiting op Samenwerkende Catalogi noodzakelijk is om aan de Europese Dienstenrichtlijn te voldoen was de deadline voor volledige aansluiting 28-12-2009.¹⁰⁴

¹⁰³ B&A consulting (2010), Evaluatie van het programma EGEM i-teams.

¹⁰⁴ Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen (2008), Nationaal uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid.

De doorwerking was in eerste instantie beperkt. Eind 2009 bleek 55% van de beoogde overheidsinstellingen aangesloten te zijn.¹⁰⁵ Maar volgens de e-overheid nieuwsbrief waren in november 2010 alsnog 440 instellingen aangesloten (95%).¹⁰⁶ Daarmee heeft het project met enige vertraging het beoogde resultaat opgeleverd. Ook hebben de Samenwerkende Catalogi de implementatie van dit deel van de dienstenrichtlijn vereenvoudigd en zonder aanvullende investeringen mogelijk gemaakt.

Burgers kunnen diensten van 'de' overheid vinden op alle websites van de aangesloten organisaties. Wat het effect hiervan is op de burgertevredenheid vinden wij niet terug in evaluaties. Maar internationaal staat de catalogus bekend als een *good practice*. In 2009 ontving Samenwerkende Catalogi het *Good Practice Label* van het European e-government awards Consortium.

Stimuleren implementeren webrichtlijnen

Overheidswebsites moesten beter worden. Dit om verschillende redenen. Ten eerste moesten ze meer toegankelijk worden – zeker voor mensen met een beperking. Ten tweede moesten ze beter vindbaar en bereikbaar worden voor browsers en zoekmachines.

Om te zorgen dat overheidsinstellingen hun websites inderdaad beter vindbaar, bereikbaar en toegankelijker maken stelde het departement zogenaamde webrichtlijnen op.¹⁰⁷ Voldoen aan deze richtlijnen is niet wettelijk verplicht. Wel zijn alle overheidsorganisaties gevraagd bij aanschaf of vervanging van hun websites aan leveranciers vragen om producten en diensten te leveren die conform de webrichtlijnen zijn. Het principe 'pas toe of leg uit' (aan het College Standaardisatie) gaat dan op.

Gemeenten worden al sinds 2001 met een monitor geprikkeld aan richtlijnen voor kwaliteit te voldoen (zie ook: paragraaf 4.4.2). Sinds medio 2010 werkt ICTU hiervoor samen met Stichting Waarmerk Drempelvrij. Daarbij kregen - in het kader van de Versnellingsagenda - 150 gemeenten trainingen aangeboden op het gebied van projectleiding en redactie. Ook werden workshops georganiseerd en kregen de gemeenten een advies op maat.

Een doelstelling uit het NUP-akkoord is dat alle websites van gemeenten, provincies en waterschappen voor 31-12-2010 zouden voldoen aan de webrichtlijnen. De doorwerking hiervan lijkt beperkt. Volgens de website van Stichting Waarmerk Drempelvrij voldoen van de pakweg 470 gemeenten, provincies en uitvoeringsorganisaties nu 35 organisaties aan de automatisch te toetsen eisen. Ongeveer 18

¹⁰⁵ RENOIR (2010), Voortgangsrapportage E-Overheid voorjaar 2010

¹⁰⁶ <http://www.e-overheidvoorburgers.nl/actueel/nieuws,2010/november/Wordt-uw-gemeente-de-450ste-deelnemer-.html>.

¹⁰⁷ <http://www.webrichtlijnen.nl/wat-en-waarom/fabels-en-feiten>.

organisaties hebben het (minimale) keurmerk Drempelvrij. De realisatie blijft vooralsnog achter bij de opzet.

In onze gespreksronde verklaren de adressanten dit beperkte resultaat. Gemeenten nemen van enkele leveranciers een (min of meer standaard) Content Management Systeem af. Het Ministerie van BZK kon volgens hen beter direct met deze leveranciers afspraken over de richtlijnen maken. En omdat de webrichtlijnen niet dwingend zijn hadden zij veelal geen prioriteit.

Volgens de door ons gesproken gemeenten is het idee achter webrichtlijnen begrijpelijk, maar is de meetmethodiek te rechtlijnig. Websites en diensten kunnen op verschillende manieren aangeboden worden. Volgens de gemeenten worden toegankelijke en bereikbare alternatieve manieren niet herkend in de monitor. Hierdoor menen gemeenten dat zij veel hoger scoren op toegankelijkheid, vindbaarheid en bereikbaarheid dan dat lijkt uit hun positie op de lijst. Ook betwijfelen onze gesprekspartners of met burgers is bekeken of websites die goed scoren op de monitor ook echt door burgers als meer transparant worden beleefd.

4.4.5 Ontwikkeling en realisatie gemeenschappelijke basisvoorzieningen

Het Ministerie van BZK ziet het als haar taak om enkele basisvoorzieningen (de bouwstenen) te realiseren – generieke bruikbare toepassingen voor toegang, gegevensuitwisseling en informatiebeveiliging. In onze gespreksronde geeft het departement aan dat zij met de generieke bouwstenen dubbeling en inefficiënties in de ontwikkeling van de infrastructuur voorkomt.

De ontwikkeling van een deel van deze bouwstenen vond en vindt plaats bij Stichting ICTU. Het Ministerie van BZK heeft ICTU (o.a.) de volgende basisvoorzieningen laten realiseren:

- Architectuur (NORA).
- Het Burgerservicenummer.
- Digitaal Loket overheidspublicaties, CVDR, www.officielebekendmakingen.nl.
- e-overheid voor Burgers (14+ netnummer, persoonlijke internetpagina Mijn.Overheid.nl).
- DigiKoppeling, DigiMelding, DigiPoort, DigiLevering en DigiD.

Organisatie BZK/ICTU

Het Ministerie van BZK is opdrachtgever voor producten van ICTU. ICTU realiseert de bouwstenen opdrachtgefinancierd. In 2008 en 2007 had ICTU een budget van respectievelijk € 126 miljoen en € 93 miljoen. In 2009 had ICTU een budget van ongeveer € 115 miljoen. Omdat ICTU meerdere opdrachtgevers heeft kunnen wij hier niet uit afleiden welk aandeel het Ministerie in dit budget heeft.

De gateway review op het NUP was niet positief over de relatie tussen het Ministerie van BZK en ICTU. Er zou sprake zijn van een suboptimale operatie en van onvoldoende bijdrage aan het resultaat van het NUP. Dit zou worden veroorzaakt door het monopolie en de ophanging van ICTU, door de interne aansturing, en ook door het gebrek aan samenhang tussen verschillende programma's.

Sinds 2007 en zeker sinds de gateway zijn door het Ministerie van BZK en ICTU veranderingen in de interne organisatie en in de samenwerking met externe partners doorgevoerd. Zo is via het programma RENOIR de communicatie met partners verbeterd. Ook hebben de directies van ICTU en KING in een samenwerkingsconvenant een gezamenlijk beeld over de onderlinge rolverdeling vastgelegd.¹⁰⁸ Deze veranderingen moesten en moeten resulteren in betere afstemming tussen de verschillende e-overheidsprogramma's. Onze gesprekspartners zeggen het effect hiervan nog niet te kunnen beoordelen.

Architectuur (NORA)

In een architectuurontwerp wordt de samenhang tussen organisatie, processen, diensten, informatievoorziening en infrastructuur inzichtelijk. In 2007 is daarom een Nederlandse Overheidsreferentie Architectuur opgeleverd (NORA). Deze moest de overheden voldoende richting geven bij het realiseren van een e-dienstverlening infrastructuur.

Sinds 2007 hebben architecten van ministeries, gemeenten, provincies en waterschappen meer toegesneden varianten van de NORA op gesteld. Dit leidde tot architecturen als MARIJ, GEMMA, PETRA en WILMA. In 2010 is een geactualiseerde versie 3.0 van de NORA opgeleverd. Deze is publiek gereviewd en voor advies aangeboden aan het College Standaardisatie. Het beheer van NORA is belegd bij ICTU.

De NORA biedt, samen met het stelselhandboek basisregistraties, overheidsorganisaties houvast in de vorm van principes en standaarden op conceptueel niveau. Maar een verdere concretisering is en blijft gewenst.¹⁰⁹ Gemeenten en manifestpartijen bevestigden dit in de interviews. Het effect is dat zij de architectuur zelf invullen, hetgeen resulteert in verschillende interpretaties en uitwerkingen.

Het burgerservicenummer

Het burgerservicenummer (BSN) is een persoonsnummer. Bestuursorganen en private organisaties die een wettelijke publieke taak verrichten, maken van het BSN gebruik. Het BSN maakt dat burgers zich eenvoudig(er) kunnen identificeren bij loketten van de overheid. Ook maakt het nummer gegevensuitwisselingen gemakkelijker.

Het BSN is ontwikkeld bij ICTU en in 2007 ingevoerd in Nederland. De Minister van BZK (voor deze het agentschap BPR) is sinds de invoering van de Wet BSN verantwoordelijk voor de Beheervoorziening BSN (BVBSN). De BVBSN maakt nummers aan, distribueert deze naar toekennende instanties en beheert de nummers met behulp van een nummerregister.

¹⁰⁸ Stichting ICTU (2010), Van 2010 naar 2011: mijlpalen en perspectieven.

¹⁰⁹ Rijksaudit dienst (2010), Audit stelsel van basisregistraties.

De doorwerking en effecten van het BSN zijn positief, zo blijkt uit onze gespreksronde. Bijna alle overheidsorganisaties werken met het BSN. Zo kan de overheid verschillende registraties over burgers met elkaar in verband brengen.

Digitaal Loket overheidspublicaties, CVDR, www.officielebekendmakingen.nl

Met de Wet Elektronische Bekendmaking (zie 4.4.2) werd een rechtsgeldige elektronische publicatie van wet- en regelgeving van rijksoverheid en decentrale overheden (inclusief publieksrechtelijke bedrijfsorganisaties) mogelijk. Dit moet de transparantie van de wetgeving vergroten.

Om elektronische publicatie technisch mogelijk te maken startte ICTU in opdracht van het Ministerie van BZK het project Officiële Elektronische Publicaties (OEP). Eind 2008 is de website www.officielebekendmakingen.nl (ook te benaderen via www.overheid.nl) opgeleverd. In 2009 is deze in beheer genomen bij SDU Uitgevers. Het resultaat is een elektronisch systeem dat bestaat uit een website met de dagelijkse officiële publicaties, een uitgebreide zoekfunctie en een e-mail attenderingservice. Een ander onderdeel van het systeem is het Digitaal Loket Overheidspublicaties (www.digilop.nl). Dit stelt aanleveraars van publicaties bij ministeries en decentrale overheden in staat om documenten en gegevens elektronisch aan te leveren. Ten behoeve van de publicatie van geconsolideerde regelgeving door gemeenten, provincies en waterschappen ontwikkelde ICTU de Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR). De CVDR is een voorziening waar alle regelgeving van lokale overheden in dient te worden opgenomen.

De doorwerking en effecten lijken positief te zijn, alhoewel hiernaar geen evaluatie is uitgevoerd. In onze gespreksronde noemden gesprekspartners bij het Ministerie van BZK en ICTU de toepassing CVDR een toepassing die relatief eenvoudig is gerealiseerd. Het verwachte effect op de transparantie van de overheid is groot.

E-overheid voor burgers (14+ netnummer, persoonlijke internetpagina Mijn.Overheid.nl)

Het programma getiteld e-overheid voor Burgers heette eerder Overheid heeft Antwoord en Antwoord©. Het programma heeft onder andere het 14+ netnummer heeft gerealiseerd. Dit nieuwe telefoonnummer maakt het mogelijk de gemeente te bellen op het vijfcijferige nummer 14+ netnummer). Het moet zo de toegankelijkheid van deze organisaties vergroten.

ICTU startte de ontwikkeling van het nummer al ruim voor 2007, wederom in opdracht van het Ministerie van BZK. De titel was destijds CCO (Contact Center Overheid). Daarna konden gemeenten zich op eigen initiatief (laten) aansluiten. ICTU ondersteunde dan de aansluiting. De doorwerking en het resultaat zijn beperkt gebleven. Het aantal gemeenten met een 14+ netnummer zou eind 2010 430 moeten zijn, aldus de Kamerstukken. Dit zijn er in het voorjaar van 2001 in totaal 85, zo blijkt uit onze gespreksronde. Maar omdat dit veelal grote gemeenten zijn, heeft wel meer dan de helft van de burgers toegang tot het 14+ netnummer. Burgers weten het nummer ook te vinden. Uit onze gespreksronde blijkt dat het aantal calls per jaar ligt tussen de 8 en 9 miljoen.

Ook realiseerde ICTU de persoonlijke internetpagina Mijn.Overheid.nl. Hiermee kan een burger diensten van verschillende overheidsorganisaties op een virtuele omgeving afnemen. De ontwikkeling van Mijn.Overheid.nl is ruim voor 2007 gestart in opdracht van het Ministerie van BZK. Dit toen nog onder de noemer Persoonlijke Internetpagina. Op 3 april 2008 is Mijn.Overheid.nl in een eerste versie opgeleverd. Nu wordt de website doorontwikkeld door ICTU. In de Kamerstukken en ook in het NUP-akkoord is te lezen dat het aantal op Mijn.Overheid.nl aangesloten overheidsorganisaties zal afhangen van afspraken met de dienstverleners omtrent de release-kalender. In ieder geval is het streven voor de tevredenheid over deze toepassing een 7 (diverse memories van toelichting bij de begroting).

In het NUP-akkoord staat de doelstelling dat in 2010 meer dan 3 miljoen gebruikers en 150 diensten zijn aangesloten op Mijn.Overheid.nl. In de voortgangsrapportages van het NUP staat echter niet te lezen hoeveel organisaties nu aangesloten zijn. Volgens onze gesprekspartners gaat het om enkele gemeenten. De Rijksdienst voor Wegverkeer (RDW) werkt met ICTU aan aansluiting van de Berichtenbox op Mijn.Overheid.nl.

Volgens onze gesprekspartners is het aantal burgers dat Mijn.Overheid.nl gebruikt vooralsnog laag. Dit komt omdat de pagina nog niet echt interessant is, omdat nog maar enkele tientallen overheden zijn aangesloten. Op de Berichtenbox zijn voorts nog maar een handvol overheden aangesloten. Daarmee is de gerealiseerde transparantie en lastenverlichting ook nog laag. Het potentieel is echter groot.

DigiKoppeling, DigiMelding, DigiPoort, DigiLevering en DigiD

DigiKoppeling, DigiMelding en DigiLevering zijn allen in opdracht van het Ministerie van BZK gerealiseerd en ondertussen ook in beheer genomen (paragraaf 4.3.6). Deze gemeenschappelijke voorzieningen maken (o.a.) het gebruik en de ontsluiting van de basisregistraties mogelijk. Ook DigiD is in opdracht van het Ministerie van BZK ontwikkeld. Het is bedoeld om online authenticaties van burgers mogelijk te maken.

De ontwikkeling is door ICTU gerealiseerd. De start van de ontwikkeling van DigiKoppeling, DigiMelding en DigiLevering was vóór 2007. Toen nog in het kader van het programma Overheidsdienstenplatform en onder namen als Overheidsservicebus, Abonnementenservice en Terugmeldfaciliteit. Omwille van de herkenbaarheid zijn de namen later geüniformeerd.

DigiD is reeds sinds 2007 in beheer (zie 4.4.6). Een nieuwe versie wordt reeds gebouwd. Deze versie moet meer opschaalbaar en stabiel zijn. In de Kamerstukken staat de doelstelling te lezen dat DigiKoppeling en DigiMelding in 2009 in gebruik genomen moe(s)ten zijn. Beiden zijn inderdaad eind 2009 in beheer genomen bij Logius, wat betekent dat deze gebruikt kunnen worden.

De doorwerking van DigiD is een succes. Bijna alle organisaties zijn aangesloten en het gebruik groeit snel. De doorwerking van de andere bouwstenen is beperkt. Gemeenten en manifestpartijen zijn nog maar beperkt aangesloten. Daarom is het gebruik van deze faciliteiten nog gering is en het effect op de administratieve lastenverlichting beperkt. Maar de bouwstenen moeten gebruikt gaan worden bij het (verplichte) gebruik van de basisregistraties – wat het zeer aannemelijk maakt dat het gebruik in de toekomst fors zal toenemen.

4.4.6 Beheren en uitbreiden

Met het opleveren van de bouwstenen groeide de behoefte aan een gemeenschappelijke beheerorganisatie met structurele financiering. In 2005 volgde het eerste voorstel om een gemeenschappelijke beheerorganisatie in te richten. Op 1 januari 2006 is GBO.Overheid opgericht (sinds 2010 omgedoopt in Logius).

Daarnaast organiseert het ministerie via andere beheerders het beheer van de officiële publicaties en wettenbank (operationeel/technisch bij SDU, tactisch bij ICTU), en van het meldpunt ID-fraude (BPR, later Postbus 51) en van het Burger Service Nummer (BPR).

In deze paragraaf beschouwen we de algemene organisatie en bekostiging van het beheer. Vervolgens zoomen we in op een product dat al geruime tijd in beheer is, namelijk DigiD. Voor de volledigheid vermelden we daarna welke andere bouwstenen beheerd worden.

- Organisatie en bekostiging beheer (algemeen).
- Concreet product in beheer (DigiD).
- Concrete producten in beheer (overig).

Organisatie en bekostiging van beheer (algemeen)

Het beheer van de e-bouwstenen heeft een groot aandeel op de begroting van artikel 33. En omdat het aantal opgeleverde bouwstenen ook groeit, vraagt het beheer steeds meer middelen. Het bedrag voor deze activiteit groeide op de begroting van het Ministerie van BZK van € 23 miljoen (begroting 2007) naar € 52 miljoen (begroting 2010).

Uit de evaluaties van het stelsel van basisregistraties en de gateway review op het NUP maken we op dat voor het beheer van enkele bouwstenen pas laat de financiering en de overdracht is geregeld. In de evaluatie van het stelsel van basisregistraties staat bijvoorbeeld dat het functioneel beheer van een werkend stelsel niet ingericht en beschreven is. Ook de kosten van onderhoud en beheer waren bij het ondertekenen van het NUP-akkoord nog niet uitgewerkt.

Uit onze gespreksronde maken we verder op dat het beheer steeds beter wordt geregeld sinds 2007. Dit komt omdat zowel de opdrachtgever (BZK) en beheerorganisatie (Logius) meer ervaren worden.

Toch bestaat soms nog onenigheid over de bekostiging. Zo is eerst met toekomstige gebruikers van de berichtenbox gecommuniceerd dat zij gratis gebruik konden maken van de voorziening. Dit om commitment te organiseren voor de invoering. Nu blijkt dat gebruikers per bericht toch een bedrag moeten betalen. Dit heeft een negatief effect op het gebruik van de faciliteit. Maar enkele manifestpartijen sluiten zich toch al aan, omdat ze een potentiële kostenbesparing zien.

Concreet product in beheer: DigiD

Veruit het meest bekende product in beheer bij Logius is DigiD.

De beheerders van DigiD organiseren gebruikersoverleggen en informatiebijeenkomsten voor prospects. Ook voorziet Logius in de doorontwikkeling van DigiD (DigiD X).

De inrichting van het beheer is met het gebruik geëvolueerd. Het budget voor het beheer van DigiD was in 2007 nog € 19 miljoen euro. Omdat de toepassing meer en meer stabiel werd was kon het budget krimpen. In 2010 was het budget € 12 miljoen, mede omdat uit een door het Ministerie van BZK uitgevoerde benchmark bleek dat de beheerkosten fors lager konden.

De doelstelling voor het beheer was een 7 voor de klanttevredenheid over de toepassing DigiD.¹¹⁰ De doelstelling uit het NUP-akkoord was dat per 1-6-2009 DigiD (burger) werd gebruikt voor alle overheidsdienstverlening waarbij elektronische identificatie is vereist is.

Beide doelstellingen lijken te zijn gehaald. De dienstverlening wordt inderdaad met een 7 beoordeeld.¹¹¹ 580 instellingen zijn aangesloten op DigiD – zo blijkt uit een recent gebruikersoverzicht van Logius.

Het aantal burgers met een DigiD inlogcode steeg van 6,2 miljoen in 2007 naar 7,5 miljoen in 2009, het aantal gelukke authenticaties was in 2009 24,8 miljoen. Dit was 6 miljoen méér dan de prognose.¹¹²

Logius heeft meermaals een Third Party Mededeling (TPM) laten uitvoeren. Dit is een controle door een onafhankelijke derde. Deze leidt al dan niet tot een mededeling dat de voorziening aan de gestelde eisen voldoet. De rijksauditedienst voerde deze controles uit en concludeerde iedere keer dat informatie over de beschikbaarheid, integriteit, exclusiviteit en controleerbaarheid van DigiD voor Burgers juist is.

In onze gespreksronde geven gemeenten en manifestpartijen aan tevreden te zijn over de functionaliteiten en de technische implementatie. Burgers kunnen zich ondertussen niet alleen bij de Belastingdienst of gemeenten identificeren met DigiD, maar ook bij DUO, Studielink, UWV, bij huisartsen en ziekenhuizen.

Concrete producten in beheer: Overig

De Public Key Infrastructure (PKI overheid) maakt door middel van certificaten betrouwbaar berichtenverkeer mogelijk. Logius beheert de toepassing in opdracht van het Ministerie van BZK, en stimuleert het bredere gebruik. Het resultaat is dat PKI overheid (met DigiD) door haast alle overheden gebruikt wordt. De toepassing is daarbij kwalitatief in orde. Third Party Mededelingen zijn afgegeven door de rijksauditedienst.

¹¹⁰ Diverse begrotingen van het Ministerie van BZK.

¹¹¹ KST 29362, nr 166.

¹¹² KST 29362, nr 166.

Ook de producten DigiPoort, DigiMelding en DigiKoppeling beheert Logius. Voor meer informatie over deze producten verwijzen wij naar de voorgaande paragrafen.

4.5 Samenhang en overlap

Tussen e-overheid en regeldruk bestaat in algemene zin een nauwe samenhang, want e-dienstverlening kan bijdragen aan het vermindering van de regeldruk. Door middel van e-dienstverlening kan onder meer worden bewerkstelligd dat burgers zich minder naar fysieke lokketten hoeven te begeven, dat zij minder papier hoeven aan te leveren en dat de dienstverlening kan versnellen. In de uitvoering bleek de samenhang in de periode 2007-2010 echter nog beperkt. Uit de documentatie en onze interviews blijkt dat er ultimo 2010 nog nauwelijks sprake was van substantiële lastenverlichting voor burgers door de inzet van e-overheid. De e-overheidsactiviteiten in de periode 2007-2010 hebben waarschijnlijk dan ook niet meer dan een geringe positieve bijdrage geleverd aan de reductie van de regeldruk voor burgers. In die zin is de samenhang tussen e-overheid en regeldruk vermindering (nog) beperkt. Dat komt onder meer doordat de beschikbare componenten van de e-overheid nog niet breed in gebruik zijn genomen en het stelsel van basisregistraties nog niet operationeel is. De decentrale overheden en de burger merken daardoor nog relatief weinig van de e-overheidsactiviteiten van het Rijk. Op langere termijn - als de basisinfrastructuur gereed is en de mogelijkheden daarvan worden toegepast in de publieke dienstverlening - zullen de lasten echter verder kunnen dalen als gevolg van e-dienstverlening.

Op verschillende fronten is gewerkt aan de bevordering van de samenhang, door instrumenten met elkaar te verbinden of zelfs te integreren. Bijvoorbeeld, in 2009 zijn drie bestaande meldpunten van het Ministerie van BZK voor burgers, professionals en medeoverheden geïntegreerd in het centrale meldpunt www.regeldruk.nl.¹¹³ Ook is in 2010 de voorziening Antwoord voor Burgers opgezet. Hierin zijn instrumenten met vergelijkbare functies geïntegreerd (Mijn.Overheid (voor gepersonaliseerde dienstverlening), Postbus 51 (callcenter en website), Antwoord© (ten behoeve van overheidsbrede vraagbeantwoording) en het meldpunt www.lastvandeoverheid.nl).¹¹⁴

Gemeenten worden vanuit het Rijk en de VNG ondersteund om de lokale regeldruk te verlagen. Deze ondersteuning wordt gewaardeerd, maar een signaal is dat de ondersteuning soms als te generiek en te weinig toegepast wordt ervaren.¹¹⁵ Het veld lijkt daarnaast behoefte te hebben aan afstemming tussen de partijen (verschillende departementen en de VNG), zodat de gemeenten meer met één gezicht benaderd worden. Er is nu op onderdelen sprake van enige overlap, maar dan tussen instrumenten van verschillende organisaties. Een voorbeeld betreft het kwaliteitshandvest van het Ministerie van BZK (dat is gericht op burgers) en het bewijs van goede dienst (dat is gericht op

¹¹³ Ministerie van BZK (2010), Jaarverslag 2009.

¹¹⁴ Ministerie van BZK (2009), Begroting 2009-2010.

¹¹⁵ Berenschot (2010), Eigenzinnige gemeenten.

bedrijven) van de Regiegroep Regeldruk.¹¹⁶ Tussen de instrumenten die BZK heeft ingezet hebben we geen noemenswaardige overlap aangetroffen.

4.6 Overige instrumenten

Naast de instrumenten die het Ministerie van BZK heeft ingezet op het gebied van regeldruk en (e-) dienstverlening, hebben ook eigen initiatieven van publieke organisaties invloed op de geformuleerde doelstellingen. Gemeenten en manifestpartijen ontplooiën bijvoorbeeld ook zelfstandig initiatieven die leiden tot minder regeldruk en betere dienstverlening.

Het is niet gemakkelijk vast te stellen welk deel van de resultaten door de inzet van het Ministerie van BZK is gerealiseerd. Het ministerie had immers geen hiërarchische positie ten opzichte van de organisaties waarmee moest worden samengewerkt. Het Ministerie van BZK kon andere organisaties aanjagen, stimuleren en faciliteren, maar in principe niet dwingen. De mate waarin de organisaties actie hebben ondernomen als gevolg van de ingezette BZK-instrumenten of als gevolg van eigen initiatieven, is dan ook niet precies vast te stellen. Wel is duidelijk dat de lokale inspanningen om de regeldruk te verminderen sinds 2007 een duidelijke impuls hebben gekregen. Ook komt uit een studie naar voren dat de lokale verkiezingsprogramma's van 2006 nog weinig aandacht schonken aan de vermindering van regeldruk voor burgers.¹¹⁷

Buiten kijf staat dat het beleid een belangrijk aandeel heeft gehad in het realiseren van de doelstellingen. Uit de evaluatie van het project Minder Regels, Meer Service komt naar voren dat het project heeft bijgedragen aan het behalen van de lokale doelstelling van -25%. Uit de evaluatie komt ook naar voren dat de top-10 en 5 Beloften van het Ministerie van BZK hier eveneens aan hebben bijgedragen, maar ook dat andere initiatieven – waarvoor het initiatief niet bij het ministerie lag - invloed hebben gehad. Verder blijkt uit de evaluatie dat onder meer de programma's Regeldruk bedrijven (van de Ministeries van EZ en Financiën) en Slim Geregeld, Goed Verbonden (van het Ministerie van EZ) een rol speelden bij de vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven en de daarmee verweven verbetering van dienstverlening.

4.7 Resultaten

Hieronder zijn de resultaten beschreven die zijn geboekt rond de gestelde doelstellingen en daarbij geformuleerde streefwaarden. Hierbij past een nuancering die van belang is bij de interpretatie van deze paragraaf. Het kabinet Balkenende IV heeft door haar vroegtijdige val in februari 2010 niet de gehele kabinetsperiode kunnen volmaken. De periode na februari heeft daardoor een ander karakter gekregen dan wanneer het kabinet niet was gevallen, hetgeen waarschijnlijk invloed heeft gehad op de

¹¹⁶ Tijdens het vorige kabinet werd de aanpak van de regeldruk voor bedrijven gecoördineerd door Regiegroep Regeldruk. Dit betrof een samenwerking tussen de Ministeries van Financiën en Economische Zaken.

¹¹⁷ In opdracht van Minister Pechtold onderzocht het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) de programma's van politieke partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen.

mate waarin resultaten konden worden geboekt. De Tweede Kamer heeft in de periode na de val overigens geen van de geplande maatregelen die leiden tot regeldrukreducties controversieel verklaard. Er zijn destijds wel door het demissionaire kabinet maatregelen aangekondigd die door de Tweede Kamer controversieel zijn verklaard, maar die nog niet waren gekwantificeerd en dus nog niet meegenomen in de reductiecijfers.¹¹⁸

Algemene realisatie artikel 33

Artikel 33 heeft tot algemeen doel een betere overheid te realiseren door een goede dienstverlening en minder regeldruk. De doelstelling om een 7 voor de kwaliteit van dienstverlening te scoren is net niet gehaald (onderstaande tabel laat dat zien).

In de eindbrief van 2010 staat dat, hoewel de kwaliteit van de overheidsdienstverlening zou stijgen, dat niet direct terugkomt in de waardering van overheidsdienstverlening door de burger. Voorts scoort de waardering van burgers voor de dienstverlening waar meerdere organisaties bij zijn betrokken een 6,7.¹¹⁹

Tabel 8. Realisatie artikel 33 algemeen

Jaar 2010	Artikel	Streefwaarde ¹²⁰	Realisatie ¹²¹
Tevredenheid burger over de overheidsdienstverlening	33	7 in 2010 e.v.	6,7

Realisatie artikel 33.1

Op rijksniveau was de doelstelling om in 2011 de administratieve lasten voor burgers met 25% te verlagen in tijd en geld. Deze doelstelling is in april 2010 bereikt in tijd en net niet in kosten. Eind 2010 heeft het Rijk -29% in tijd en -24% in kosten bereikt. In absolute getallen gaat het over een reductie van 29,6 miljoen uur en 309,3 miljoen euro.¹²²

Op lokaal niveau was de ambitie eveneens om de gemeentelijke administratieve lasten met 25% te verminderen. Deze doelstelling is ruimschoot gehaald. Er is een reductie bereikt van 30%, zo blijkt uit het jaarverslag van het Ministerie van BZK.

¹¹⁸ KST 29362, nr 166.

¹¹⁹ Ministerie van BZK (2011), Jaarverslag 2010.

¹²⁰ Ministerie van BZK, Begroting 2009-2010.

¹²¹ KST 29362, nr 166.

¹²² Ministerie van BZK (2011), Jaarverslag 2010.

Het beeld over de resultaten rond top-10 knelpunten is voor ons diffuus. In de eindbrief¹²³ van april 2010 wordt wel melding gedaan van de bereikte resultaten op de knelpunten, maar de eindbrief vermeldt niet specifiek of de knelpunten zijn opgelost. Dit geldt eveneens voor het financieel jaarverslag van 2010. Het beeld dat uit onze gespreksronde naar voren komt is dat er veel positieve resultaten zijn behaald, maar dat de knelpunten nog niet volledig zijn opgelost.

Tabel 9. Realisatie artikel 33.1

Jaar 2010	Artikel	Streefwaarde ¹²⁴	Realisatie ¹²⁵
Vermindering administratieve lasten van de burger in tijd	33.1	23% in 2010	29%
Vermindering administratieve lasten van de burger in kosten		23% in 2010	24%
Vermindering administratieve lasten van de burger bij gemeenten		25% in 2010	30%
Oplossen top-10 knelpunten		10 uit 10	Deels onbekend

Realisatie artikel 33.2 en 33.3

De doelstellingen voor artikel 33.2 en 33.3 waren het realiseren en beheren van diverse generieke e-bouwstenen. Aangezien de streefwaarden tussen 2007 en 2010 zijn veranderd - en de waarde van oudere indicatoren vaak niet meer gemeten is - houden we in deze paragraaf de streefwaarden van 2010 aan.

¹²³ KST 23962, nr 166.

¹²⁴ Ministerie van BZK (2009), Begroting 2009-2010.

¹²⁵ KST 29362, nr 166.

Tabel 10. Streefwaarden artikel 33.2 en 33.3

Jaar 2010	Artikel	Streefwaarde ¹²⁶	Realisatie ¹²⁷
Percentage overheden dat voldoet aan webrichtlijnen	33.2	100%	5%
Percentage gemeenten aangesloten op Regelhulp		100%	80%
Klanttevredenheid GOVCERT.nl	33.3	7 in 2010 e.v.	7,9
Klanttevredenheid Overheid.nl		7 in 2010 e.v.	7,4
Klanttevredenheid DigiD voor Burgers		7 in 2010 e.v.	7,2 ¹²⁸
TPM DigiD voor Burgers		Ja in 2010 e.v.	Ja
TPM PKloverheid		Ja in 2010 e.v.	Ja
TPM Digipoort		Ja in 2010 e.v.	Ja

Zoals in het hoofdstuk over doelstellingen uiteen is gezet, zijn er voor wat betreft artikel 33.2 doelstellingen geformuleerd met expliciete streefwaarden voor de aansluiting bij medeoverheden. De verschillen tussen de realisaties zijn groot. Voor wat betreft Regelhulp is een aansluiting van 80% van de gemeenten gerealiseerd. Dit benadert de doelstelling van 100%. Het doel om 100% van de overheidswebsites te laten voldoen aan de webrichtlijnen is bij lange na niet gehaald.

Ook staan in de begrotingen van het Ministerie van BZK doelstellingen om de e-bouwstenen op te leveren. Hier zijn meestal geen expliciete deadlines aan gekoppeld. De in de kamerstukken en in het NUP benoemde bouwstenen DigiD, Digipoort, Digimelding, Mijn.Overheid.nl, Overheid.nl, Samenwerkende Catalogus en Bekendmakingen.nl zijn inderdaad opgeleverd en in beheer genomen. Daarbij merken we op dat een deel van de realisatie al vóór 2007 is gestart. De meeste basisregistraties zijn al of worden medio 2011 opgeleverd.

De aansluiting van overheidsorganisaties op de bouwstenen is wisselend. Op de meer ‘volwassen’ bouwstenen als DigiD en PKloverheid zijn de meeste uitvoeringsorganisaties aangesloten. Op nieuwe producten als de Terugmeldfaciliteit en Mijn.Overheid.nl, en bepaalde basisregistraties is de aansluiting

¹²⁶ Ministerie van BZK (2009), Begroting 2009-2010.

¹²⁷ Ministerie van BZK (2011), Jaarverslag 2010. Daar waar nog onbekend is of er in 2011 TPM zijn verkregen voor de toepassingen DigiD, PKloverheid en Overheidstransactiepoort hebben we de meest recente gegevens genomen (uit Ministerie van BZK, begroting 2009-2010).

¹²⁸ Het cijfer met betrekking tot de klanttevredenheid over DigiD is een voorlopig cijfer.

nog maar beperkt. Het gebruik van die nieuwe bouwstenen wordt niet gemonitord, maar is volgens de gesprekken nog maar minimaal.

Voor wat betreft het beheer van de bouwstenen (artikel 33.3) waren er twee type doelstellingen:

- De eerste set is het realiseren van een 7 voor de klanttevredenheid van de bouwstenen. Uit de uitgevoerde klanttevredenheidsonderzoeken blijkt dat deze inderdaad gehaald zijn. Klanten (overheidsorganisaties en leveranciers) beoordelen de tevredenheid van DigiD, Govcert en overheid.nl met respectievelijk een 7.8, 7.1 en 7.6.
- De tweede set doelstellingen is die met betrekking tot het verkrijgen van Third Party Mededelingen: certificaten van een externe partij die de kwaliteit van de bouwsteen bewijzen. Ook deze doelstellingen zijn allen gehaald. DigiD, PKI en de Overheidstransactiepoort verkregen allen het certificaat.

4.8 Samenvatting

Op basis van dit hoofdstuk beantwoorden we de resterende vragen uit de RPE:

Vraag 6. Welke instrumenten werden ingezet (specifiek)? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?

De instrumenten die zijn ingezet voor regeldruk en e-dienstverlening zijn verschillend van aard. De regeldruk instrumenten concentreerden zich vooral op het coördineren en monitoren van de operatie, op het ondersteunen van gemeenten en het uitvoeren van onderzoeken. De e-dienstverleningsinstrumenten waren veel meer gericht op de transparantie van overheidsinformatie en op het realiseren en beheren van de basisinfrastructuur voor e-dienstverlening.

Het aantal ingezette instrumenten is groot. Hierdoor konden veel activiteiten worden ontplooid, maar het leidde soms ook tot verwarring in het veld. Adressanten (gemeenten, manifestpartijen, etcetera) van het beleid hadden soms moeite alle bouwstenen voor e-dienstverlening te overzien en te implementeren.

Er bestaat in algemene zin een verband tussen vermindering van de regeldruk en e-dienstverlening, omdat burgers door e-dienstverlening uiteindelijk minder vaak fysiek naar een loket hoeven te gaan en minder informatie hoeven aan te leveren. De samenhang in de uitvoering tussen deze twee terreinen is echter nog gering. De e-overheidsactiviteiten in de periode 2007-2010 hebben waarschijnlijk niet meer dan een geringe positieve bijdrage geleverd aan de reductie van de regeldruk voor burgers. Dit komt onder meer omdat bouwstenen nog niet opgeleverd zijn of nog maar beperkt gebruikt worden. Op langere termijn - als de basisinfrastructuur gereed is en de mogelijkheden daarvan worden toegepast in de publieke dienstverlening - zullen de lasten echter verder kunnen dalen als gevolg van e-dienstverlening.

Vraag 7: Wat is er bekend over de uitvoering van het beleid [...]?

Het Ministerie van BZK had in de periode 2007-2010 de verantwoordelijkheid om de samenwerking tussen betrokkenen te regisseren. Deze regie kon zij niet of maar beperkt via wetgeving afdwingen. De regie berustte daarom grotendeels op 'zachte', niet-dwingende sturingsinstrumenten, zoals coördineren, stimuleren, faciliteren en monitoren. Haar doorzettingsmacht was hierdoor in zekere zin beperkt.

Het regeldrukbeleid was in grote mate gericht op het samen met gemeenten aanpakken van de lokale administratieve lasten voor burgers. Dit is in onze visie geslaagd. De doorwerking van het beleid was goed.

Voor wat betreft de coördinatie van de ontwikkeling van de basisinfrastructuur waren verschillende overheidsorganisaties ontevreden. Zij staan achter het idee van een Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP) en een basisinfrastructuur. De doorwerking van het beleid was in hun optiek echter groter geweest wanneer het NUP strakker en op meer op details was bestuurd. Het Ministerie van BZK heeft naar aanleiding van verschillende evaluaties, vooral de gateway review op het NUP, de coördinatie verscherpt. Het is echter nog te vroeg om te beoordelen of dit het gewenste effect heeft.

Voor wat betreft realisatie, implementatie en het beheer van de basisinfrastructuur en voor wat betreft de praktische ondersteuning van andere overheden, zijn de meeste gesprekspartners gematigd positief. Over (de ontwikkeling, implementatie en het beheer van) een bouwsteen als DigiD zijn zij zeer tevreden. Maar sommige bouwstenen sluiten niet goed op elkaar aan, of passen qua functionaliteiten niet goed bij de eisen van de uitvoeringsorganisatie. Toch zijn er ook positieve commentaren.

Vraag 8: Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?

De overkoepelende doelstelling dat de burger een 7 geeft voor overheidsdienstverlening is net niet behaald. Het eindcijfers is ultimo 2010 een 6,7.

De 7 als doelstelling geeft een interessant inzicht in de wijze waarop de burger de overheidsdienstverlening beoordeelt, maar kent als belangrijkste beperking dat hierin het oordeel over de inzet van het Ministerie van BZK niet te isoleren valt. Daardoor is ook niet volledig duidelijk in hoeverre de verschillende BZK-instrumenten bijdroegen aan het realiseren van deze overkoepelende doelstelling.

Regeldruk

Het beleid gericht op het gebied van regeldruk vermindering voor burgers was in de periode 2007-2010 meer dan ooit gericht op het behalen van merkbare reducties. De ambitie was de 10 knelpunten, die burgers meest hinderlijk vonden, op te lossen. Deze ambitie werd ondersteund met kwantitatieve reductiedoelstellingen (-25% administratieve lasten voor burgers op rijksniveau en -25% op lokaal niveau). De -25% doelstellingen zijn behaald, zowel op rijksniveau als op lokaal niveau. Op gemeentelijk niveau is 3,5 miljoen uur en € 3,2 miljoen bereikt aan administratieve lastenreductie. Het

Rijk heeft eind 2010 29% in tijd en 24% in kosten bereikt. In absolute getallen gaat het over een reductie van 29,6 miljoen uur en € 309,3 miljoen.

De nulmeting en administratieve lasten plafonds hebben hier op rijksniveau, naast de doelstelling, in belangrijke mate aan bijgedragen. De plafonds waren een effectief en noodzakelijk instrument om departementen aangesloten te houden. In het bijzonder heeft het bestuursakkoord rijk-gemeente in positieve zin bijgedragen aan het lokaal agenderen van de onderwerpen betere dienstverlening en vermindering van de regeldruk, mede omdat hierin een kwantitatieve reductiedoelstelling was opgenomen. Voorts heeft het programma Minder regels, meer service bijgedragen aan het behalen van de -25% doelstelling. Hierbinnen speelden de Interbestuurlijke Taskforce en Regeldruk Ambassadeurs een belangrijke rol van betekenis. Tenslotte, met de Versnellingsagenda van 2009 is destijds een stevige impuls gegeven aan het programma.

Rond de 10 knelpunten zijn veel positieve resultaten behaald, maar de knelpunten zijn nog niet volledig opgelost.

Op het gebied van regeldruk was het Ministerie van BZK vooral actief rond de volgende activiteiten:

- Signaleren, monitoren en onderzoeken.
- Allianties en coördinatie.
- Stimuleren en ondersteunen.

Signaleren, monitoren en onderzoeken

De nulmeting, administratieve lasten plafonds en burgerprofielen waren belangrijke instrumenten voor het Ministerie van BZK om de voortgang te monitoren en (nieuwe) onderwerpen te signaleren. Een nulmeting samen met een (kwantitatieve) doelstelling wordt gezien als een belangrijke succesfactor in de operatie. De lastenplafonds waren vooral van belang om de netto-doelstelling te kunnen bewaken en te voorkomen dat reducties teniet zouden worden gedaan door nieuwe aanwas van administratieve lasten.

De burgerprofielen bleken ook een effectief instrument om onderwerpen te agenderen en spraken aan. De profielen bleken een bijzonder zinvol instrument om een effectief communicatiebeleid te kunnen voeren. Met de profielen werd tevens tegemoet gekomen aan een wens van de Tweede Kamer.

Allianties en coördinatie

Het Ministerie van BZK had in de periode 2007-2010 de verantwoordelijkheid om de samenwerking tussen betrokkenen te regisseren. Deze regie berustte grotendeels op zachte sturingsinstrumenten, waardoor haar doorzettingsmacht beperkt was. Desondanks een goede regie worden gevoerd, omdat de Staatssecretaris allianties had gevormd met de VNG en haar coördinerende rol vervulde met steun van de Ministeriële Stuurgroep.

Stimuleren en ondersteunen

In de uitvoering werden gemeenten gestimuleerd en ondersteund door het Ministerie van BZK, waarvoor over het algemeen waardering is. Hiervoor werden instrumenten ingezet als de 5 Beloften, de voucherregeling waarmee gemeenten financiële steun ontvangen, het programma Minder Regels, Meer Service, de Versnellingsagenda en de Interbestuurlijke Taskforce. Deze stimulatie en ondersteuning heeft zondermeer bijgedragen aan het realiseren van de lokale reductiedoelstelling van -25% en het oplossen van de knelpunten..

E-overheid

Het beleid van het Ministerie van BZK op het gebied van de e-dienstverlening in de onderzoeksperiode was vooral gericht op het vergroten van de toegankelijkheid en transparantie van overheidsinformatie en het versterken van de samenhang in en de regie op de uitvoering van de landelijke e-overheidsprogramma's. Waar vóór 2007 de nadruk vooral lag op de ontwikkeling van ICT-bouwstenen, is vanaf 2007 (naast de ontwikkeling) de beheeromvang van de bouwstenen van de basisinfrastructuur toegenomen.

Op het gebied van e-overheid was het Ministerie van BZK vooral actief rond de activiteiten

- Allianties en coördinatie.
- Ontwikkeling van voorzieningen.
- Beheer van voorzieningen.

Allianties en coördinatie

Naast het Rijk moesten ook gemeenten, provincies en waterschappen activiteiten uitvoeren om met ICT tot een verbetering van de dienstverlening te komen. Daarom heeft het Ministerie van BZK samen met deze partijen het Nationaal Uitvoerings Programma (NUP) opgesteld en ondertekend. Met dit programma werd duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk was en welke bouwstenen wanneer beschikbaar zouden komen voor de afnemers. Het Ministerie van BZK nam – samen met de VNG - de bestuurlijke, ambtelijke en tactische coördinatie van het programma voor haar rekening, waarbij de betrokken (rijks)overheden elk verantwoordelijk bleven voor hun eigen bijdrage in het programma.

Daarnaast was er veel aandacht voor de ondersteuning van gemeenten bij het maken van lokale realisatieplannen voor de invoering van e-overheidsvoorzieningen.

De totstandkoming van het NUP en de praktische ondersteuning van gemeenten hebben een positief effect gehad op de doorwerking van het beleid bij de gemeenten.

De resultaten van de NUP-programma's op het gebied van toegankelijkheid van overheidsinformatie zijn deels opgepakt door de afnemers. Wel bleek tijdens de uitvoering van het NUP dat een aantal bouwstenen van de basisinfrastructuur vertraging opliep, dat sommige bouwstenen (nog) niet goed pasten bij de behoeften van de gemeenten en dat verschillende bouwstenen niet goed met elkaar samenwerkten. Ook werden er naast het NUP nog meer nieuwe e-overheidsbouwstenen ontwikkeld. Dit alles had tot gevolg dat gemeenten waterschappen en provincies moeite bleven houden met het

plannen en realiseren van hun eigen e-dienstverlening: de doorwerking van het beleid was groter geweest wanneer het NUP strakker was bestuurd. De uitvoeringsinstellingen en decentrale overheden hadden – conform de bevindingen van de Gateway Review op het NUP - de verwachting dat het Ministerie van BZK het e-overheidprogramma als een professionele ICT-opdrachtgever c.q. programmanager zou gaan aansturen. Met voorgeschreven methoden voor programma- en projectmanagement, voor het betrekken van gebruikers, kwaliteits controles, architectuurmanagement, test- en in beheernameprocedures, gecontroleerd wijzigingsbeheer en wat dies meer zij.

Het Ministerie van BZK heeft de aanbevelingen uit de NUP Gateway opgepakt. Het Ministerie van BZK is echter nu nog niet in de positie om inhoudelijk in te grijpen in de NUP-projecten van andere ministeries of medeoverheden. Dat kan wellicht ook moeilijk omdat het ministerie niet over (delen van) de financiële middelen van deze projecten beschikt.

Daar komt bij dat in 2007 de beleidsmedewerkers van het ministerie nog weinig ervaring hadden op het gebied van ICT-opdrachtgeverschap, programmamanagement en het aansturen van een ontwikkel- en beheerorganisatie (ICTU en Logius).

Ontwikkeling en beheer van voorzieningen.

De doelstellingen om een basisinfrastructuur voor e-dienstverlening te realiseren, implementeren en beheren zijn deels gehaald. Sommige bouwstenen zijn tegen de verwachting in nog niet af, anderen zijn al wel in beheer genomen maar worden op een enkele uitzondering na (DigiD) nog weinig gebruikt. De aansluiting van medeoverheden loopt voor de meeste bouwstenen nog achter op oorspronkelijke planning.

Vraag 9: Hebben andere instrumenten (op andere beleidsterreinen) ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

Naast de instrumenten die het Ministerie van BZK heeft ingezet op het gebied van regeldruk en (e-) dienstverlening, hebben ook eigen initiatieven van publieke organisaties invloed op de geformuleerde doelstellingen. Het is niet gemakkelijk vast te stellen welk deel van de resultaten door de inzet van het Ministerie van BZK is gerealiseerd. Wel is duidelijk dat de lokale inspanningen om de regeldruk te verminderen sinds 2007 een duidelijke impuls hebben gekregen. Buiten kijf staat dan ook dat het BZK beleid een belangrijk aandeel heeft gehad in het realiseren van de doelstellingen. Uit de evaluatie van het project Minder Regels, Meer Service komt dit eveneens naar voren.

5. Analyse en conclusies

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken staan de bevindingen van het onderzoek en de antwoorden op de vragen. In dit hoofdstuk geven wij onze analyse van verschillende aspecten van het beleid en verbinden wij daar onze conclusies aan.

5.2 Totstandkoming van het beleid

Regeldruk

In de periode tot 2007 is gewerkt aan vermindering van de regeldruk, maar de doelstellingen waren nog niet allemaal bereikt. Het aanpakken van de regeldruk bleek taaie materie. Het schrappen of vereenvoudigen van bestaande regels is niet zelden lastiger dan het introduceren van nieuwe regels. Bestaande regels gaan gepaard met gevestigde belangen. Voornemens om regels te vereenvoudigen of te schrappen stuiten dan ook vaak op zwaarwegende bezwaren van groepen die profiteren van de bestaande regels.

In onze optiek is het bijzonder zinvol geweest de operatie te continueren in de periode 2007-2010, vooral omdat de aanpak op lokaal niveau in 2007 nog in de kinderschoenen stond. Daarnaast bevestigden onder meer de meldingen die bleven binnenkomen bij het meldpunt dat het een onderwerp was dat speelde in de samenleving. Voorts was de aanpak tot 2007 nadrukkelijk geënt op het bereiken van hoge reducties in termen van tijd en geld, terwijl sommige belemmeringen niet zozeer hoge administratieve lasten voor burgers opleveren, maar wel als hinderlijk worden ervaren. De focus lag in de periode tot 2007 niet op dit type knelpunten.

Bij de vormgeving van het nieuwe beleid is de aanpak feitelijk verbreed op verschillende fronten. Naast de bekende reductiedoelstelling op rijksniveau kwam er ook eenzelfde soort doelstelling op lokaal niveau. De aanpak werd hiermee verbreed naar gemeenten. Voorts werd nadrukkelijker ingezet op de kwalitatieve aspecten, waardoor de merkbaarheid een meer prominente rol kreeg.

E-overheid

In het begin van dit millennium werd duidelijk dat verschillende private sectoren er in slaagden om hun dienstverlening aan klanten te veranderen door slim gebruik te maken van internet en nieuwe applicaties. Klanten konden met die nieuwe technologieën van huis uit diensten en producten beoordelen, vergelijken en kopen. Dat betekende ook dat klanten niet meer de deur uit hoefden en ondernemers 7x24 uur zaken konden doen terwijl tegelijkertijd het aantal verkooppunten – en daarmee de verkoopkosten – aanzienlijk konden worden teruggebracht.

De publieke dienstverlening bleef daarbij duidelijk achter. Voor bijna alle transacties moest de burger zich nog in persoon melden aan een overheidsloket. Het was bovendien niet eenvoudig om er achter te komen waar je precies moest zijn voor wat. Voor complexere zaken moesten burgers soms bij

meerdere overheidsloketten langs om alle vereiste documenten te verzamelen die nodig waren voor de beoogde vergunning, verklaring of inschrijving. Dat kon niet anders omdat de overheden onderling niet goed gegevens met elkaar konden uitwisselen.

Het Rijk, gemeenten en uitvoeringsinstellingen werkten rond 2006 wel al enige tijd - al dan niet in samenhang – aan de verbetering van de transparantie, toegankelijkheid en kwaliteit van de publieke dienstverlening. Duidelijk werd dat er centrale landelijke coördinatie nodig was om de beoogde verbetering te bereiken omdat anders alle publieke partijen met verschillende oplossingen zouden komen die misschien optimaal waren voor de eigen dienstverlening, maar niet voor de burger – een andere DigiD voor elke andere publieke dienst! - en niet voor de overheid als geheel.

In 2007, bij de start van het kabinet Balkenende IV, was het concept van de wijze waarop de publieke dienstverlening moest worden verbeterd al wel uitgedacht en op onderdelen enigszins in praktijk gebracht. Maar het geheel – waaronder de landelijke basisinfrastructuur voor gegevensuitwisseling en beheer - was duidelijk nog niet af.

Het is dan ook logisch dat het Ministerie van BZK – als voornaamste hoeder van goed en slagvaardig openbaar bestuur – in 2007 een belangrijke inhoudelijke en coördinerende rol had in de verbetering van de transparantie, toegankelijkheid en kwaliteit van de publieke dienstverlening van alle overheden in ons land door toepassing van ICT. Daarbij is het goed te constateren dat de verantwoordelijkheid voor het daadwerkelijk verbeteren van de dienstverlening ligt bij de dienstverlenende overheidsorganisaties zelf (gemeenten, uitvoeringsorganisaties, etcetera).

5.3 Doelstellingen en uitvoering van het beleid

Algemene doelstelling

De algemene doelstelling werd in 2010 als volgt geformuleerd: “Een betere overheid door een goede dienstverlening en minder regeldruk”. In de jaren daarvoor was de formulering steeds net iets anders. Zo werd er bijvoorbeeld in 2007 een nadrukkelijke koppeling gelegd met de ontwikkeling van ICT en wat minder met dienstverlening. Ondanks dat de formulering van de algemene doelstelling in de loop der tijd licht is bijgesteld, heeft dit niet tot geleid tot substantiële wijzigingen in het beleid.

Aan de algemene doelstelling was een streefwaarde gekoppeld. Het doel was oorspronkelijk om in 2010 een 7 te scoren op de overheidsbrede dienstverlening. De doelstelling voor 2010 is net niet behaald. De burgers gaven de overheid geen 7 maar een 6,7.

Deze doelstelling geeft een interessant inzicht in de wijze waarop de burger de overheidsdienstverlening beoordeelt, maar kent als belangrijke beperking dat hierin het oordeel over de inzet van het Ministerie van BZK niet duidelijk te isoleren valt. Ook externe factoren zijn van invloed. Daardoor is ook niet te bepalen in welke mate de verschillende BZK-instrumenten bijdroegen aan het realiseren van deze doelstelling.

De algemene doelstelling had een breed karakter: enerzijds gaat het om (e-) dienstverlening en anderzijds om regeldruk. Dienstverlening aan burgers heeft vele aspecten: heldere communicatie,

goede bereikbaarheid via verschillende kanalen, samenspel tussen overheden en handige procedures zonder overbodige rompslomp. Door dit brede karakter verbaast het dan ook geenszins dat een groot aantal verschillende instrumenten is ingezet. Tijdens deze evaluatie bleek wel dat het niet altijd eenvoudig was om instrumenten te koppelen aan de doelstellingen, omdat op het niveau van instrumenten niet altijd heldere doelstellingen waren geformuleerd. Indien deze doelstellingen waren geformuleerd en deze koppeling scherper was gelegd door het Ministerie van BZK, dan had het ministerie in onze optiek beter kunnen sturen op de beoogde resultaten.

Subdoelstellingen regeldruk

Op het terrein van de regeldruk stonden twee hoofddoelstellingen centraal. Ten eerste werd er een reductiedoelstelling geformuleerd op het terrein van de administratieve lasten. Deze bedroeg -25% administratieve lasten, zowel op rijksniveau als op gemeentelijk niveau. Voorts had het Ministerie van BZK zich ten doel gesteld de 10 knelpunten op te lossen waarvan burgers het meeste hinder ondervonden. Deze knelpunten hadden betrekking op de vermindering van regeldruk, maar ook op e-dienstverlening. In deze doelstellingen kwamen regeldrukvermindering en e-overheid dus samen. Het oplossen van de 10 knelpunten werd tevens vastgelegd in de lijst met ruim 70 kabinetsdoelstellingen, zoals geformuleerd in het beleidsprogramma van Balkenende IV (kabinetsdoelstelling 69). Hiermee werd dit onderwerp ook stevig verankerd op politiek niveau.

De -25% doelstellingen zijn behaald, zowel op rijksniveau als op lokaal niveau. Rond de 10 knelpunten zijn veel positieve resultaten behaald, maar het beeld is dat de knelpunten nog niet volledig zijn opgelost. De 10 knelpunten beslaan een zeer breed terrein en de vraag rijst in hoeverre het realistisch was om de knelpunten in 2010 daadwerkelijk opgelost te kunnen hebben.

Tezamen vormde de set doelstellingen een effectief kader om te sturen en de voortgang te monitoren rond regeldruk. De doelstellingen waren helder en vulden elkaar goed aan. Dat laatste kwam vooral door de combinatie tussen een kwantitatief element (-25%) en het meer kwalitatieve element (oplossen knelpunten). Voor sommige partners waarmee het Ministerie van BZK samenwerkte, waren de kwantitatieve elementen meer aansprekend en voor sommige partners waren de kwalitatieve elementen meer aansprekend. Al met al hebben de doelstellingen in onze optiek gezorgd voor beweging in het veld.

Subdoelstellingen e-overheid

Op het terrein van e-overheid zijn twee subdoelstellingen geformuleerd. De subdoelstellingen van artikel 33.2 en 33.3 luiden respectievelijk "Een betere dienstverlening door goed informatiebeleid, innovatie en de ontwikkeling van e-overheidsvoorzieningen" en "Een betere dienstverlening door het beschikbaar stellen, optimaliseren en stimuleren van gebruik van overheidsbrede infrastructurele ICT-voorzieningen".

Hoewel de subdoelen spreken over "Een betere dienstverlening door..." is het niet helder hoe de activiteiten die in deze twee doelstellingen worden aangegeven zullen leiden tot het bereiken van een

7 voor klanttevredenheid. Het is aannemelijk maar niet helemaal zeker hoe en in welke mate bijvoorbeeld “goed informatiebeleid” uiteindelijk zal bijdragen aan het behalen van een 7.

Het bijzondere aan deze twee formuleringen is verder dat instrumenten onderdeel zijn gemaakt van de doelstellingen. Dat is in onze optiek niet verstandig: instrumenten worden daardoor een doel in zichzelf in plaats van een middel om een doel te bereiken.

Dit zien we terug in de vertaalslag van subdoelstellingen naar doelstellingen voor instrumenten. Bij de verschillende bouwstenen zijn streefwaarden opgesteld in termen van te realiseren product of aansluiting daarop, maar niet op het niveau van te realiseren effect op de kwaliteit van de dienstverlening.

Wij kunnen dus niet of nauwelijks beoordelen welk effect de instrumenten op het gebied van e-overheid hebben gesorteerd. Maar we kunnen wel vaststellen in hoeverre de streefwaarden voor te realiseren producten (en aansluiting daarop) zijn gehaald. We zien dat de streefwaarden voor het ontwikkelen en beheren van een basisinfrastructuur voor e-dienstverlening nog niet volledig zijn gerealiseerd.

We concluderen dat doelstellingen voor e-overheid zijn niet helder verbonden met de algemene doelstelling. Daarbij bevatten ze verwijzingen naar instrumenten. Daarmee loopt het Ministerie van BZK het risico dat instrumenten doelen worden en dat de bijdrage van instrumenten aan de doelen niet duidelijk wordt.

Instrumenten regeldruk

Op het terrein van regeldruk zijn verschillende soorten instrumenten ingezet. Het ging daarbij hoofdzakelijk om zachte instrumenten, waarmee het Ministerie van BZK andere departementen kon motiveren, stimuleren, ondersteunen, faciliteren, et cetera. Het Ministerie van BZK had veelal geen hiërarchische positie ten opzichte van organisaties waarmee moest worden samengewerkt. Desalniettemin fungeerde enkele instrumenten c.q. doelstellingen als spreekwoordelijke stok achter de deur. Van de kwantitatieve doelstellingen ging bijvoorbeeld een dwingend karakter uit. En om nieuwe aanwas te voorkomen bleken de administratieve lastenplafonds bijzonder effectief. De plafonds hadden bij uitstek een disciplinerende werking richting departementen, waardoor nieuwe aanwas van administratieve lasten per saldo kon worden voorkomen. Daar kwam bij dat Actal, als onafhankelijke waakhond, de regeldruk operatie nauwgezet volgde en hierover adviseerde indien zij dat noodzakelijk achtte.

De verschillende instrumenten en doelstellingen vormden in onze optiek samen een goede mix om administratieve lasten reducties te kunnen bereiken op de verschillende niveaus (rijk en gemeenten) waarop de ambities zich richtten.

Instrumenten e-overheid

De ontwikkeling van de e-overheid (33.2) is in 2008 gebundeld in het NUP en e-overheid. Het NUP bevatte 25 verschillende activiteiten of instrumenten. Die zijn gegroepeerd in categorieën zoals “e-

toegang” en “basisregistraties”. Het NUP gaf een bepaalde focus en bood duidelijkheid over de verantwoordelijkheden van het Ministerie van BZK en de andere departementen, de VNG, de uitvoeringsinstellingen en de waterschappen. Ook gaf het programma een duidelijke planning en een eindpunt aan. Daarmee was het NUP in de ogen van veel betrokkenen en ook in die van ons een succesvol instrument.

De onderdelen van het NUP (19 bouwstenen en 6 voorbeeldprojecten) leveren elk op hun manier een bijdrage aan de e-overheid. Hoe groot die bijdrage is, kan echter niet goed per onderdeel worden vastgesteld. Zo is het bijvoorbeeld wel aannemelijk dat het instrument mijnoverheid.nl (een persoonlijke website waar elke burger onder andere kan zien wat er over hem in de GBA staat geregistreerd) bijdraagt aan de transparantie en toegankelijkheid van de overheid, maar is het lastig om aan te geven in welke mate de burger daardoor een hogere waardering heeft gegeven in een enquête naar de kwaliteit van de dienstverlening.

Door het ontbreken van die koppeling tussen de individuele instrumenten en de doelstellingen van het (sub)artikel is niet goed mogelijk om per instrument uit het NUP vast te stellen of dat positief, neutraal of mogelijk zelfs niet heeft bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen. En dat geldt ook voor het NUP als geheel. Het NUP formuleert hoofdzakelijk de output, maar op welke wijze die output bijdraagt aan de centrale doelstelling en hoe dat kan worden bepaald is niet uitgewerkt. Daardoor kan er weinig worden gezegd over de doelmatigheid van de individuele instrumenten of over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het NUP als geheel.

Het is noodzakelijk om ICT-bouwstenen die klaar zijn in beheer en onderhoud te nemen. De kosten die daarmee gemoeid zijn, waren echter niet meegenomen in de oorspronkelijke plannen. Het is het Ministerie van BZK echter gelukt om dit beheer samen met anderen gefinancierd te krijgen. Dat is een prestatie van formaat.

De centrale beheerlasten van de e-overheid drukken structureel op de begrotingen van het Ministerie van BZK en anderen. Op dit moment zijn nog niet alle componenten van de e-overheid af en zijn er componenten in beheer die nog maar heel weinig worden gebruikt. Dat betekent dat de gemiddelde kosten per transactie nu zeer hoog zijn. Het gebruik van de basisinfrastructuur zal enorm moeten toenemen om op marktconforme kosten per transactie uit te komen.

De rijksoverheid heeft besloten om het beheer van de basisinfrastructuur zelf ter hand te nemen. Het aansturen van een ICT-beheerorganisatie is geen eenvoudige zaak voor een beleidsministerie zoals BZK. Dat heeft wat leergeld gekost, maar nu lijkt dit wel op orde te zijn. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de aanzienlijke kostenreductie die het Ministerie van BZK wist te realiseren op het beheer van DigiD.

Samenhang instrumenten regeldruk en e-overheid

Tussen e-overheid en regeldruk bestaat in algemene zin een nauwe samenhang, want e-dienstverlening kan bijdragen aan het vermindering van de regeldruk. Zo levert bijvoorbeeld het thuis via internet invullen van een (vooringevuld) aanvraagformulier tijdwinst op voor de burger en daarmee een betere dienstverlening.

Lastig is echter dat de samenhang tussen regeldruk en ICT pas tot uiting komt in de front-office processen en systemen van de overheden die direct zakendoen met de burger: gemeenten, waterschappen en uitvoeringsinstellingen.

De basisinfrastructuur e-overheid leidt uiteindelijk ook tot een reductie van de regeldruk (en betere dienstverlening) omdat burgers dan bijvoorbeeld gegevens die al bekend zijn bij de overheid niet nogmaals hoeven te verstrekken. Dit is een meer indirecte relatie die ingrijpt via de back-office processen en systemen van de betrokken overheden. Dit is een samenhang die pas op langere termijn zichtbaar wordt, namelijk als alle overheden de basisregistraties gebruiken zoals bedoeld én hun dienstverleningsprocessen en systemen daarop hebben aangepast. Dit zal op zijn vroegst pas over enkele jaren zichtbaar zijn.

Tot op heden is de lastenverlichting die is geboekt door de inzet door e-overheid nog beperkt. In onze optiek zou dit proces versneld kunnen worden als regeldruk vermindering en e-overheid meer geïntegreerd worden opgepakt. Hoewel regeldruk en e-overheid zijn ondergebracht in één begrotingsartikel, worden projecten op het gebied van regeldruk vermindering en e-overheid nog veelal benaderd als aparte sporen.

Doorwerking regeldruk

Een kritische succesfactor voor het welslagen van het regeldruk beleid betrof de uiteindelijke doorwerking van het beleid. Voor een groot deel moest actie ondernomen worden door gemeenten.. Het Ministerie van BZK heeft stevig ingezet op de doorwerking van het beleid, onder meer met financiële ondersteuning aan gemeenten (vouchers). Daarnaast hebben de Interbestuurlijke Taskforce en regeldrukambassadeurs een rol van betekenis gespeeld. Al met al is de doorwerking van het beleid goed geweest, vooral richting gemeenten.

Doorwerking e-overheid

Het Ministerie van BZK kan in de Nederlandse verhoudingen de gewenste verbetering van de publieke dienstverlening niet of maar beperkt afdwingen. Bij het realiseren van de doelstellingen blijft het ministerie sterk afhankelijk van de inzet van anderen. Het beleid moet dus zo worden opgezet dat alle andere overheden werkelijk in staat worden gesteld om met de landelijk geproduceerde resultaten de eigen dienstverlening te verbeteren (doorwerking). Want alleen dan zou het ministerie de algemene doelstelling kunnen halen.

Heldere communicatie is daarbij een voorwaarde. Over wat er wordt gemaakt, wanneer dat klaar is en over wat de gemeenten vervolgens zelf moeten doen. Dit is in de ogen van de ontvangende overheden maar langzaam op gang gekomen. Zo werden componenten steeds anders aangeduid en veranderden de opleverdata soms zonder bericht. De i-Teams hebben er voor gezorgd dat het onderwerp bij de meeste gemeenten goed op de agenda is komen te staan.

Het geheel aan instrumenten moet ook helder en consistent zijn. Zoals uit verschillende reviews is gebleken waren gemeenten van oordeel dat die helderheid en consistentie te wensen over liet.

De basisinfrastructuur moet het ook goed doen voordat de adressanten daar hun operationele dienstverlening op kunnen gaan baseren. Dat betekent dat enerzijds de functionaliteit moet passen en anderzijds dat de operationele beschikbaarheid (tenminste gedurende werktijden, maar eigenlijk ook daarbuiten) is gegarandeerd. De functionaliteit van een aantal bouwstenen bleek in aanvang niet geheel te passen bij de verwachtingen. En ook de beschikbaarheid was soms onvoldoende. Deze aspecten zijn verbeterd tijdens de onderzoeksperiode, maar verdere verbetering lijkt noodzakelijk.

Behalve dat individuele componenten het goed moeten doen, moeten die componenten ook goed met elkaar kunnen samenwerken. Doordat alle componenten in aparte programma's werden ontwikkeld, is de onderlinge integratie nog niet goed gewaarborgd. Er zijn soms verschillende onderliggende technieken gebruikt per component, waardoor die bijvoorbeeld niet goed in één front-office systeem van een gemeente zijn te integreren. Het is vooral op dit punt dat gemeenten en uitvoerders teleurgesteld zijn in de regievoering van het Ministerie van BZK. Om de tientallen componenten van de e-overheid tot één samenwerkend geheel te laten groeien is een sterke inhoudelijk coördinatie absoluut noodzakelijk. Het Ministerie van BZK heeft naar aanleiding van verschillende evaluaties, vooral de gateway review op het NUP, de coördinatie wel versterkt. Het is echter nog te vroeg om te beoordelen of dit het gewenste effect heeft.

De adressanten moeten zelf de integratie en invoering van de componenten in hun processen en systemen financieren. Dat is begrijpelijk, maar het betekent wel dat de lokale politiek ook kan besluiten andere prioriteiten te kiezen. De benodigde investeringen zijn nog niet helemaal in kaart gebracht, maar zij zijn zeker aanzienlijk. Gemeenten die zojuist een nieuwe website of een nieuw front-office systeem hebben ingericht zullen moeite hebben om opnieuw hierin te investeren. Daarnaast zijn gemeenten – zeker de kleinere - ook afhankelijk van hun softwareleveranciers. Die zijn door het Ministerie van BZK nog niet breed betrokken bij de e-overheid.

Er zijn grote verschillen tussen de behoefte aan ondersteuning op het gebied van de e-overheid. Grote gemeenten hebben de beschikking over een CIO, een beleidsbureau en honderden uitvoerende IT-ers. Zij ontwikkelen (samen met anderen) zelf systemen. Kleine gemeenten hebben soms net één persoon die iets van ICT weet. De communicatie, ICT-tooling, invoering en ondersteuning varieert dus sterk per gemeente. Daar wordt tot nu toe maar weinig rekening mee gehouden.

5.4 Doelmatigheid van het beleid

Regeldruk

Om een uitspraak te kunnen doen over de doelmatigheid moeten de middelen worden gerelateerd aan de beoogde (maatschappelijke) resultaten. In de documenten die wij hebben bestudeerd zijn wij echter nauwelijks voorbeelden tegengekomen waarin wordt ingegaan op de doelmatigheid van het gevoerde beleid. Op basis van de beschikbare documentatie is de doelmatigheid door ons dan ook niet goed te beoordelen, maar het beeld is dat de doelmatigheid afgelopen periode geen prioriteit had en hier ook niet specifiek op werd gestuurd door het Ministerie van BZK.

Desalniettemin valt in meer algemene zin te constateren dat de reductie van administratieve lasten voor burgers eind 2010 circa € 309 miljoen bedroeg op rijksniveau, terwijl de jaarlijkse programma uitgaven en apparaatskosten met betrekking tot regeldruk jaarlijkse circa 10 miljoen bedroegen in de periode 2007-2010. In die zin is het beleid doelmatig geweest, al kunnen geen uitspraken worden gedaan over de doelmatigheid van individuele instrumenten.

E-overheid

De investeringen per instrument van de e-overheid lopen sterk uiteen. In de ontwikkeling van sommige instrumenten is in de onderzochte periode enkele tientallen miljoenen geïnvesteerd. De baten worden echter pas gerealiseerd wanneer gemeenten en manifestpartijen deze instrumenten daadwerkelijk gaan gebruiken. Het departement moet nu fors in gaan zetten op die aansluiting en het daadwerkelijk gebruik, om zo te oogsten wat ze gezaaid heeft.

In artikel 33.3 zijn in vergelijking met de andere twee sub-artikelen relatief omvangrijke budgetten ingezet (circa € 50 miljoen per jaar) voor het inrichten van een centrale landelijke ICT-beheerorganisatie voor de basisinfrastructuur (GBO-overheid/Logius), het verbeteren van de componenten en het stimuleren van het gebruik van de infrastructuur.

Het is op basis van de ons beschikbaar gestelde informatie niet goed mogelijk om vast te stellen of de verschillende investeringen in ontwikkeling en beheer van de e-overheidsinstrumenten ook een evenredige bijdrage aan de doelen hebben geleverd of nog zullen opleveren. Ook de beschikbare evaluaties gaan daar niet op in. Daarmee kan de vraag over de doelmatigheid niet goed worden beantwoord.

In kwalitatieve zin concluderen we over de doelmatigheid van de activiteiten van het Ministerie van BZK op het gebied van de basisinfrastructuur het volgende.

- Er is leergeld betaald, maar dat is onvermijdelijk als het gaat om grootschalige innovaties met behulp van ICT.
- Wanneer alle overheden zelf aan het ontwikkelen waren gegaan, zouden er waarschijnlijk meer publieke middelen nodig zijn geweest.
- Door het unieke karakter van de activiteiten ontbreekt het veelal aan bruikbaar vergelijkingsmateriaal voor een beoordeling van de doelmatigheid. Het is bijvoorbeeld onbekend wat de ontwikkeling van een DigiD Machtigingsfaciliteit mag kosten of wat de jaarlijkse kosten mogen zijn van het beheer van DigiD. Het Ministerie van BZK heeft wel met succes getracht het beheer van DigiD te benchmarken. Wanneer het ministerie in de coördinatie op tactisch niveau rond e-dienstverlening vaker op deze manier had opgetreden, dan was de doelmatigheid beter uitgevallen.
- Innovaties waarbij nadrukkelijk de afnemers werden betrokken, leidden sneller tot betere producten. Op dit punt was het beter geweest om de afnemers een grotere rol in de besturing, ontwikkeling en het beheer van de basisinfrastructuur te geven.

Berenschot

- Er is voor gekozen om een stevige ICT-beheerorganisatie op te zetten. Dat is nodig om de bouwstenen ook voldoende betrouwbaar en robuust te laten zijn voor omvangrijk operationeel en veilig gebruik door overheden. Maar het gebruik voor sommige toepassingen is tot nu toe zeer gering. Hierdoor valt de beheerinspanning per transactie nog erg hoog uit. Indien een groot gebruik gerealiseerd wordt, kunnen deze snel naar beneden.

Bijlagen

Bijlage A – Documenten

Voor deze doorlichting is gebruik gemaakt van een veelheid aan documenten. De begeleidingscommissie is gevraagd voorstellen voor te analyseren documenten te doen. Van hieruit, en vanuit de interviews, is dit corpus door Berenschot uitgebreid.

Periodieke publicaties

Diverse Kamerstukken (KST) inzake 29 362 (Modernisering van de Overheid), 31 070 (Versnellingsagenda) en 213 414 (reactie NUP).

Memories van toelichtingen bij begrotingen 2007, 2008, 2009, 2010 en 2011

Jaarverslagen Ministerie BZK, 2007, 2008, 2009 en 2010 (concept)

Jaarplannen programma-directie DRI, 2007, 2008, 2009 en 2010

Jaarverslagen Actal, 2007, 2008 en 2009

Jaarverslagen ICTU, 2007, 2008 en 2009

Jaarverslagen Logius, 2007, 2008 en 2009

Voortgangsrapportages e-overheid

Voortgangsrapportages Vernieuwing Rijksdienst

TNS NIPO, Onderzoeken naar de kwaliteit van de Overheidsdienstverlening 2008, 2009 en 2010.

Rijksauditedienst, Third Party Mededelingen Logius producten.

Eenmalige publicaties

ACTAL (2006), Beperking administratieve lasten burger van indicatiestellingen en PGB.

ACTAL (2007), Aanscherping kabinetsaanpak vermindering regeldruk

ACTAL (2007), Begrijpelijke formulieren.

ACTAL (2007), Advies Vermindering administratieve lasten voor burgers.

ACTAL (2008), Advies Voortgangsrapportages vermindering regeldruk.

ACTAL (2008), Wetvoorstel bundeling uitkeringen aan gemeenten.

ACTAL (2009), Scan Belastingplan 2010.

ACTAL (2010) Advies ICT-beleid en vermindering regeldruk.

ACTAL (2010), Advies Voortgangsrapportage Dienstverlening, regeldruk en informatiebeleid.

ACTAL (2010), Vermindering regeldruk in nieuw kabinetsbeleid.

ADV market research (2007), Onderzoek naar een "Dienstbare overheid."

B&A consulting (2010), Evaluatie van het programma EGEM i-teams.

Berenschot (2010), Eigenzinnige gemeenten.

BRR (2007), Reflectie op het rapport Merkbaar minder én beter.

Commissie Doctors van Leeuwen (2010), Rapportage NUP gateway review.

Commissie Jorritsma (2005), Publieke dienstverlening, professionele gemeenten.

Commissie Postma/Wallage (2007), Het uur van de waarheid.

Deloitte (2009), Risicoanalyse GOB Abonnementenvoorziening.

Ecorys (2009), Kosten baten analyse Registratie Niet-Ingezetenen.

EIM (2005), Potentiële effecten van ICT-basisvoorzieningen op administratieve lasten voor burgers.

EIM (2009), Rol van de bouwstenen van het NUP bij administratieve lastenreductie.

Ernst & Young (2009), Burgers en eOverheid.

GBO.Overheid (2007), De warme kraan zit altijd links.

ICTU (2010), Reactie gateway review NUP.

InAxis (2008), Repertoires voor regelreductie.

Instituut Clingendaal (2010), Administratieve lastendruk voor burgers.

Interbestuurlijke Taskforce Regeldruk Gemeenten (onbekend): Najaarsoffensief Minder regels, meer service.

Interbestuurlijke Taskforce Regeldruk Gemeenten (2007), Meld u aan als pionier.

Interbestuurlijke Taskforce Regeldruk Gemeenten (2008), algemeen overleg reductie administratieve lasten.

KING (2010), Verbindend fundament: een goede gemeentelijke basis!

KPMG (2009), Rapportage inzake Businesscase Persoonlijke Internetpagina Mijnoverheid.nl.

Ministerie van BZK (2004), Actieprogramma andere overheid.

Ministerie van BZK (2007), Instellingsbesluit Interbestuurlijke Taskforce Vermindering Regeldruk.

Ministerie van BZK (2007) Kabinetsreactie jaarverslag 2007 Nationale Ombudsman.

Ministerie van BZK (2007), KST inzake vorming baten lastendienst GBO.Overheid per 1 jan 2010.

Ministerie van BZK (2008), Plan van aanpak top 10 knelpunten.

Ministerie van BZK (2008), Van klacht naar kans.

Ministerie van BZK (2008), Visie betere dienstverlening overheid en Actieprogramma dienstverlening en e-overheid.

Ministerie van BZK (2009), Versnellingsagenda 2009-2010.

Ministerie van BZK (2010), Eindrapportage Dienstverlening, regeldruk en informatiebeleid.

Ministerie van BZK (2010), Factsheet NUP.

Ministerie van BZK (2010), Administratieve pijnbestrijding.

Ministerie van BZK (2010), Eindrapport NUP en ARG.

Ministerie van BZK (2010), Nederland Regelland.

Ministerie van BZK (2010), Prettig contact met de overheid.

Ministerie van BZK (2010), Uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst.

Ministerie van EZ (2007), Plan van Aanpak Regeldruk Bedrijven 2007-2011.

Ministerie van EZ (2008), ICT-Agenda 2008-2011.

Ministerie van EZ (2010), Eindrapportage Regeldruk Bedrijven, april 2010.

Nationale ombudsman (2007), Regel is regel.

PwC (2010), Effecten van het aansluiten op het stelsel voor de individuele afnemer.

PwC (2010), Verfijning en herijking kostenbatenanalyse voor investeringen invgemeenschappelijke voorzieningen in het stelsel van basisregistraties.

PwC Cascadis (2010), Benchmark e-overheid.

Regioplan (2010), Evaluatie project Minder regels, meer service.

RENOIR (2009), Werkplan 2010.

Rijk, gemeenten (2007), Bestuurakkoord Samen aan de Slag.

Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten (2008) NUP akkoord Burger en Bedrijf Centraal.

Rijksauditdienst (2010), Audit stelsel van basisregistraties.

Ruigrok | Netpanel (2009), BurgerlinkPanel.

SEO Onderzoek (2006), Indicator administratieve lasten burgers.

SIRA (2007), Administratieve Lasten VNG Modelverordeningen.

SIRA (2008), Inventarisatie Overbodige Indieningsvereisten Gemeenten.

SIRA (2008), Nulmeting Administratieve Lasten Interbestuurlijk.

SIRA (2008), Nulmeting AL Gemeentelijke Regelgeving 2007.

SIRA (2010), Meting AL gemeentelijke regelgeving 2010.

Telengy (2010), NUP in uitvoering: status realisatie e-overheid.

Twynstra Gudde (2010), Evaluatie bestuursakkoorden.

Vereniging Directeuren Publieksdiensten, BRW Groep en ICTU (2010), Besparen met Antwoord.

VKA (2011), Evaluatie innovatiebleid publieke dienstverlening

VNG (2005), Snoeiplan deregulering: Minder lastige regels.

VNG (2007), Uitvoeringsagenda dienstverlening en regeldruk gemeenten.

VNG (2009), Werkprogramma 2010, Verbetering dienstverlening en vermindering regeldruk.

VVD-CDA (2010) Regeerakkoord Vrijheid en verantwoordelijkheid.

United Nations (2010), E-Government Survey 2.

Zenc (2009), Analyse meldingen 2008 www.lastvandeoverheid.nl en www.mijnechtewerk.nl.

Zenc (2010), Analyse 5 beloften.

Zenc (2010), Evaluatie voucherregeling AL Burger.

Bijlage B – Gesprekspartners

Voor deze doorlichting heeft Berenschot gesproken met een 35-tal personen.

Leden van de begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie is samengesteld door de opdrachtgever (ministerie BZK):

R. Bakker	Directie Kennis, Ministerie van BZK.
A. de Borst	Directie Financieel Economische Zaken, Ministerie van BZK.
B. Drewes	Vereniging Nederlandse Gemeenten.
M. Heijne-ten Cate	Directie Financieel Economische Zaken, Ministerie van BZK.
S. van Klink	Actal.
J. Kootstra	Directie Dienstverlening, Regeldruk en Informatiebeleid, Ministerie van BZK.
M. Lokin	Logius.
P. van Loon	Directie Kennis, Ministerie van BZK.

Geïnterviewden

Samen met de begeleidingscommissie zijn te interviewen personen geïnventariseerd. Dit op basis van hun kennis van het beleidsdomein (vanuit verschillende organisaties zoals BZK, uitvoeringsorganisaties, manifestpartijen, gemeenten, ...).

N. Bakker	Afdelingshoofd Bestuur, Veiligheid en Informatiebeleid, Vereniging Nederlandse Gemeenten.
K. Beljaars	Productmanager Toegang, Logius.
A. Bijleveld	Voormalig staatssecretaris BZK, Provincie Overijssel.
F. Breedveld	Programmamanager Dienstverlening, gemeente Gouda.
G. Bronkhorst	Hoofd Informatiebeleid Basisvoorzieningen Overheid (IBO), Ministerie van BZK.
G.J. van 't Eind	Voormalig programma-manager bij ICTU en GBO.Overheid, Ministerie van Justitie.
R. Evelo	Programmamanager NUP, Ministerie van BZK.
M. Jansen	Programmamanager Programma Regeldruk burgers, professionals en interbestuurlijk (PRD) , Ministerie van BZK.

E. Jonker	Beleidsadviseur Informatiebeleid Basisvoorzieningen Overheid (IBO), Ministerie van BZK.
J. Hakkenberg	Algemeen directeur, RDW.
J. Haring	Bureau DGBK, Ministerie van BZK.
H. Holtkamp	Directeur bedrijfsvoering, Logius.
I. Hoogstrate	Hoofd e-dienstverlening, Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten.
K. Keuzenkamp	Plaatsvervangend programmadirecteur Dienstverlening , Regeldruk en Informatiebeleid (DRI), Ministerie van BZK.
A. Kroes	Secretaris ambassadeurs regeldruk, VNG.
H.A. Kunnen	Plaatsvervangend directeur Studielink, Studielink.
S. Luitjens	Directeur, Logius.
W. Maljers	Plaatsvervangend programmadirecteur Overheid heeft Antwoord, ICTU.
F. Ober	Programmasecretaris Overheid heeft Antwoord, ICTU.
W. Rothmans	Beleidsadviseur e-dienstverlening, Gemeente Terneuzen.
J. Rutjens	Beleidsadviseur Regeldruk en Administratieve Lastenverlichting, Ministerie van BZK.
H. Schippers	Secretariaat, Actal.
P. ten Telgte	Extern adviseur e-dienstverlening voor gemeenten, Telengy.
T. Timmermans	Plaatsvervangend hoofd Kwaliteit en Innovatie Dienstverlening, Ministerie van BZK.
L. Tinselboer	Programmamanager Maatschappelijke Sectoren & ICT, ICTU.
L. van der Velden	Beleidsadviseur Regeldruk en Administratieve Lastenverlichting, Ministerie van BZK.
M. Vermeer	Hoofd Informatiemanagement, gemeente Rotterdam.
J. van der Voet	Afdelingshoofd Gemeenterecht, Vereniging Nederlandse Gemeenten.
J. Wallage	Raad voor Openbaar Bestuur.
P. Wijntje	Beleidsadviseur, Belastingdienst.
P. Zeef	Programma-manager RENOIR, ICTU.
R. van Zijp	Secretaris, Actal.

Bijlage C – Analyse kader

Het volgende analysekader is gebruikt door de onderzoekers van Berenschot.

Thema	Aspecten	
<i>Totstandkoming beleid</i>	<p>Omschrijving maatschappelijk probleem</p> <p>Analyse van het probleem</p> <ul style="list-style-type: none"> <i>o Oorzaken van probleem</i> <i>o Probleemeigenaren/oplossers</i> <i>o Aangrijpingspunten om probleem op te lossen</i> <i>o Actualiteit</i> <p>Vertaling naar doelstellingen van beleid</p> <ul style="list-style-type: none"> <i>o Hoofd- en afgeleide doele</i> <i>o Beoordeling doelstellingen (SMART)</i> <p>Motivatie verantwoordelijkheid (rijks)overheid</p>	Dossierstudie
<i>Analyse artikel 33</i>	<p>Typering clusters van instrumenten</p> <p>Rol ministerie BZK</p> <p>Adressanten</p> <p>Streefwaarden</p> <p>Totaal budgetten, inclusief onderbouwing hoogte</p> <p>Koppeling doelen – instrumenten</p> <p>Samenhang / overlap tussen doelen en instrumenten</p>	Doelenboom
<i>Actorenanalyse (deels overlappend met beleidstheorie en doorwerking)</i>	<p>Groepen actoren</p> <p>Rollen en verantwoordelijkheden</p> <p>Takenpakket</p> <p>Belangen van de actoren</p> <p>Draagvlak voor het beleid</p>	Dossierstudie / interviews
<i>Directe effecten</i>	Directe effecten van het gehele beleid	Dossierstudie / interviews
<i>Doorwerking</i>	De doorwerking van het beleid	

Thema	Aspecten	
	<ul style="list-style-type: none"> <i>o Bekendheid beleid bij adressanten</i> <i>o Duidelijkheid en consistentie beleid</i> <i>o Uitvoerbaarheid van het beleid</i> <i>o Samenhang ander beleid</i> <i>o Middelen en capaciteit</i> <i>o Maatschappelijke effecten</i> 	
<i>Conclusies</i>	Effectiviteit, onder in termen van doorwerking Doelmatigheid	

Bijlage D – Streefwaarden uit memories van toelichtingen.

De volgende streefwaarden zijn expliciet opgenomen in de verschillende memories van toelichting bij begrotingen voor 2007, 2008, 2009 en 2010.

Jaar 2007	Artikel
Percentage van de totale dienstverlening dat elektronisch uitvoerbaar is Vermindering van de administratieve lasten Het aantal provincies/gemeenten dat ten minste één relevante categorie vergunningen integraal op internet ontsluit	7.2
Klanttevredenheid Overheid.nl Klanttevredenheid Het kenniscentrum e-overheid Klanttevredenheid GOVCERT.nl Klanttevredenheid Policy Authority PKI	7.3
Jaar 2008	Artikel
Het aantal gemeenten dat ten minste één relevante categorie vergunningen integraal op internet ontsluit Vermindering van de administratieve lasten Score op kwaliteit dienstverlening Oplossen 10 knelpunten Vermindering/afname gegevensuitvraag aan burgers	7.2
Klanttevredenheid Overheid.nl Klanttevredenheid GOVCERT.nl	7.3
Jaar 2009	Artikel
Aantal gemeenten, provincies en waterschappen dat decentrale regelingen publiceert conform de landelijke standaard Bestuurlijk geaccordeerde realisatieplannen (i-teams) Vermindering van de administratieve lasten gemeenten Oordeel over overheidsdienstverlening i.v.m. een levensgebeurtenis Oplossen 10 knelpunten Reductie administratieve lasten burger in out-of-pocket kosten en tijd	7.2
Klanttevredenheid GOVCERT.nl Klanttevredenheid Overheid.nl TPM DigiD voor Burgers TPM PKIoverheid TMP Overheidstransactiepoort	7.3
Jaar 2010	Artikel
Vermindering administratieve lasten van de burger in tijd Vermindering administratieve lasten van de burger in kosten Vermindering administratieve lasten van de burger bij gemeenten	33.1
Percentage overheden dat voldoet aan Webrichtlijnen Percentage gemeenten aangesloten op Regelhulp	33.2
Klanttevredenheid GOVCERT.nl Klanttevredenheid Overheid.nl Klanttevredenheid DigiD voor Burgers TPM DigiD voor Burgers TPM PKIoverheid TMP Overheidstransactiepoort	33.3

Bijlage E – Doelenboom

Wetsvoorstel Elektronische Nederlandse Identiteitskaart indienen.	BEGR08,	x		x	x								
Wetsvoorstel RNI indienen	BEGR09	x	x			x							
Wet BSN	KST139	x		x			BSN in gebruik?	nee	2007	ja	ja	ja	ja
Wet Elektronische bekendmakingen			x										
Wetten rondom basisregistraties	KST136			x	x								
Regelgeving: Publieke taak uitbesteden behoeft geen toestemming van hogere overheid meer	KST136	x				x							
4. Stimuleren en ondersteunen:													
Stimuleren: diverse websites, publicaties en communicaties (boekje 'passie', communicatie rondom '5 beloften', www.berekenuwrecht.nl...)	KST136, BEGR10	x		x									
Stimuleren: Standaard voor grensoverschrijdend berichtenverkeer (Samenwerkende ProductenCatalogi)	BEGR09, KST148	x		x			Aantal (%) gemeenten dat hanteert					323 (55%)	2009
Stimuleren: Versnellingsagenda Administratieve Lasten Burgers	BEGR09, BEGR10, KST157	x	x	x			Aantal gemeenten ondersteuning implementatie webrichtlijnen					150	2009
Stimuleren: www.vijfbeloften.nl website	KST166	x	x	x		x	x						
Stimuleren: Interbestuurlijke Taskforce Vermindering Regeldruk	BEGR08, BEGR09	x		x									
Stimuleren: Webrichtlijnen			x			x							2009
Stimuleren: BZK stelt top 10 bewezen innovaties op, vertaalt er 6 naar andere sectoren.	BEGR09			x									2009
Ondersteunen: EGEM iTteams / KING implementeren standaarden en referentiemodellen	BEGR08, BEGR09, BEGR10	x		x		x	Aantal (%) gemeenten ondersteund door iTteams	?				425 (85%)	2008
							Aantal gemeenten waar uittreksel GBA elektronisch aan te vragen is.						
							Aantal gemeenten met volgsysteem voor vergunningen en Meldingen Openbare Ruimten online					117	2009
							Aantal gemeenten dat online publiceert					81	2009
							Aantal geaccodeerde realisatieplannen	75	2007		385	282	2009
							Aantal gemeenten dat ten minste één categorie vergunningen via internet ontsluit	100	2007	150			
							Aantal gem, prov en watersch dat decentrale regelingen publiceert conform landelijke standaard	56	2007	?		482	
							Aantal gemeenten waar mogelijk is online te betalen					272	2009
Ondersteunen: Burgerlink (kwaliteitshandvesten, servicenormen,	KST145, BEGR09	x	x	x			Aantal organisaties dat kwaliteitshandvest heeft					177	2009
							eParticipatiekaart opleveren				ja	2009	
							www.petities.nl opleveren				ja	2009	
							Aantal gemeenten aangesloten op www.verbeterdebuurt.nl				260	2009	
							Realiseren Overheid20.nl				ja	2009	
Ondersteunen: Middelen voor vereenvoudiging aanvraag bijzondere bijstand	KST145	x		x			Percentage gemeenten dat geen ROFje meer vraagt					50%	2009
							Administratieve lasten bijstandsgerechtigde (uur)					-29%	2009
							Administratieve lasten bijstandsgerechtigde (kosten)					-26%	2009
							Percentage sociale diensten dat project heeft of start om lasten te verlichten					50%	2009
Ondersteunen: Voucherregeling doorlichten regelgeving gemeente	KST125	x	x	x			Aantal gemeenten ontvangen				200	2009	
Ondersteunen: Middelen voor ICT Veiligheidsprogramma	BEGR08, BEGR09			x		x							
5. Ontwikkeling en realisatie gemeenschappelijke voorzieningen													
Realisatie: ContactCenterOverheid / Overheid heeft Antwoord / Antwoord voor Burgers	BEGR08, BEGR10, KST139		x	x		x	Aantal burgers met toegang tot 14+ netnummer	2 mln	2008	5 mln		5 mln	2009
							Aantal gemeenten met 14+ netnummer	?	430		430		

					samenwerkingsverbanden met toegang tot antwoord content collectie				25						
Realisatie: Rechtsgeldige versie staatscourant, tractatenblad, staatsblad online	BEGR09		x							2009					
Realisatie: Begrijpelijke taal: (e)formulieren begrijpelijker maken (www.formulierenwaaier.nl)	BEGR09, KST136, KST145	x		x		Aantal rijksformulieren begrijpelijk gemaakt					50	2009			
						Aantal gemeentenem dat instrumenten voor begrijpelijke formulieren gebruikt					112	2009			
						Effecten van begrijpelijke taal in tijd						-14%	2009		
						Effecten begrijpelijke taal in % fouten						-35%	2009		
						Effecten in verbetering beleving burger						6%	2009		
Realisatie: Overheisservicebus OSB (later DigiKoppeling, later naar Beheer)	BEGR09		x		x	OSB in gebruik?	nee			2008	ja	ja	ja	ja	2009
Realiseren Terugmeldfaciliteit (later DigiMelding, later naar Beheer)	BEGR09	x			x	TMF in gebruik?	nee			2008	ja	ja	ja	ja	2010
Relatisatie: Gemeenschappelijke Machtigings- en Vertegenw- (GMV) voorziening ontwikkelen en opschalen (later DigiD Machtigen, later naar Beheer)	BEGR08			x		Ingevoerd ja/nee								ja	2010
Realisatie: Burger Service Nummer				x											
Realisatie: Stelsel van basisregistraties (ihkv NUP, door RENOIR)	BEGR08			x											
Realisatie: NORA architectuur					x										
Pilot: Meldpunt ID-fraude	BEGR08														
Pilot: Implementatie vereenvoudigen aangifte verlies reisdocumenten	BEGR10		x												
6. Beheren en uitbreiden:															
Beheer en toepassing NORA vergroten	BEGR08		x		x										
Beheer GOVCERT.nl, GBO	BEGR08				x	x	Tevredenheid toepassing	7,7		2008	7	7	7		
Beheer Mijn.Overheid.nl, door ICTU	BEGR10		x	x		x	Tevredenheid toepassing	7,4		2008	7	7	7		
Beheer PKI overheid,GBO	BEGR08				x	x	Third Party Mededeling?	ja		2008	ja	ja	ja		
Beheer Overheidstransactiepoort OTP (later DigiPoort), GBO	BEGR08		x	x		x	Third Party Mededeling?	ja		2008	ja	ja	ja		
Beheer DigiD voor Burgers, GBO	BEGR08					x	Tevredenheid toepassing				7	7	7		
							Aantal burgers met DigiD	6,1 mln		2007				7,5	2009
							Aantal gem aangesloten op DigiD							395	2009
Beheer Koppelnet Publieke Sector	BEGR09				x	x									
Beheer TerugMeldFaciliteit, GBO (later DigiMelding)	BEGR09				x	x									
Beheer Overheidsservicebus, GBO (later DigiKoppeling)	BEGR09				x	x									
Beheer GMV, GBO (later DigiD Machtigen)	BEGR10				x	x									
Beheer Persoonlijke internetpagina (PIP), ICTU (later Mijn.Overheid.nl)	BEGR08, BEGR10		x			x	Aantal gemeenten aangesloten (en in ontwikkeling)							41 (75)	2009
							Tevredenheid toepassing	7,4		2008	7	7	7		

Bijlage F – Toelichting financiën

Hieronder een toelichting op de financiën. Dit aan de hand van de financiële jaarverslagen (2007-2009) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Toelichting 2007

- Bij Voorjaarsnota 2007 is € 4,9 mln. overgeheveld van artikel 7.2 naar 7.3 in verband met de verdere implementatie van DigiD door GBO.Overheid.
- Aan artikel 7.2 is € 2,8 mln. toegevoegd uit de eindejaarsmarge 2006 voor de verdere ontwikkeling en invoering van het Burgerservicenummer.
- Uit het Programma Implementatie Agenda ICT-beleid (PRIMA) van EZ/SenterNovem is € 15 mln. ontvangen ten behoeve van het uitvoeren van programma's en projecten in het kader van het programma e-overheid; dit bedrag is bij Najaarsnota 2007 zowel aan de uitgaven- als aan de ontvangstenkant toegevoegd.
- Tevens is het positieve resultaat van de ICTU over 2006 van € 1,1 mln. ontvangen; dit is vervolgens uitgekeerd aan de opdrachtgevers van ICTU.
- Bij Najaarsnota 2007 is € 3,2 mln. aan de begroting toegevoegd (artikel 7.2) als bijdrage aan de investeringsimpuls e-overheid.
- Door het sterk toegenomen gebruik van de producten van GBO.Overheid (met name DigiD en Overheidstransactiepoort) zijn ook de daaraan verbonden kosten flink gestegen. Het budget op artikel 7.3 is daarom bij Voorjaarsnota 2007 met € 26,3 mln. verhoogd.
- Op artikel 7.4 is een meevaller opgetreden van ruim € 11 mln. als gevolg van een lagere afzet van gratis identiteitskaarten voor 14-jarigen. Ook was de kostprijs van identiteitskaarten lager dan verwacht, doordat de invoering van de vingerscan vertraagd is; de prijsbevrozing heeft daardoor minder gekost dan verwacht.

Toelichting 2008

- Bij Voorjaarsnota 2008 is voor het Nationaal Uitvoeringsprogramma € 4 mln. toegevoegd aan artikel 7.2.
- Bij Voorjaarsnota 2008 is € 5,2 mln. overgeheveld van artikel 7.2 naar 7.3 voor de verschuiving van het Burgerservicenummer van ontwikkeling naar beheer.
- Aan artikel 7.2 is uit de eindejaarsmarge 2007 aan algemene middelen € 2,8 mln. en voor i-teams € 3 mln. toegevoegd.
- Er is € 18 mln van de investeringsimpuls toegevoegd.
- De ontwikkelingen van de elektronische identiteitskaart heeft tot een afname van € 6,5 mln geleid. De bevoorschotting van ICTU heeft de realisatie op artikel 7.2 hoger doen uitvallen.
- Uit het Programma Implementatie Agenda ICT-beleid (PRIMA) van EZ/SenterNovem is € 5,5 mln. ontvangen ten behoeve van het uitvoeren van programma's en projecten in het kader van het programma e-overheid; dit bedrag is bij Najaarsnota 2008 zowel aan de uitgaven- als aan de ontvangstenkant toegevoegd.
- Door het sterk toegenomen gebruik van de producten van GBO.Overheid zijn de kosten daarvan fors gestegen. Het budget hiervoor op artikel 7.3 is bij Voorjaarsnota 2008 met 33,4 mln. verhoogd.

- Voor e-overheid is het budget op artikel 7.3 met € 3 mln. verlaagd.

Toelichting 2009

- Bij Voorjaarsnota is € 0,7 mln aan loonbijstelling toegevoegd aan artikel 7.1. Bij Najaarsnota is er nog € 0,5 mln. toegevoegd als gevolg van een herschikking van het apparaat.
- Uit het Programma Implementatie Agenda ICT-beleid (PRIMA) van EZ/SenterNovem is op artikelonderdeel 7.2 € 12,7 mln. ontvangen ten behoeve van het uitvoeren van programma's en projecten in het kader van het programma e-overheid; dit bedrag is bij Najaarsnota 2009 zowel aan de uitgaven- als aan de ontvangstenkant aan de begroting toegevoegd.
- Bij Voorjaarsnota is ten laste van artikel 7.2 € 3,0 mln. aan artikel 7.3 toegevoegd ten behoeve van het beheer van de e-overheidsvoorzieningen. Daarnaast is € 1,6 mln. aan niet geraamde ontvangsten ingezet voor deze beheeractiviteiten; dit bedrag is bij Najaarsnota 2009 zowel aan de uitgaven- als aan de ontvangstenkant aan de begroting toegevoegd.
- Op artikel 7.3 meer uitgegeven, doordat enkele betalingen hebben plaatsgevonden die oorspronkelijk pas in 2010 zouden plaatsvinden.
- Uit de eindejaarsmarge 2008 is aan artikelonderdeel 7.4 € 5,7 mln. toegevoegd ten behoeve van het programma Modernisering GBA. Bij Voorjaarsnota 2009 is daar nog eens € 4,8 mln. aan toegevoegd. Doordat de herstart van het programma echter later in het jaar heeft plaatsgevonden en er dus minder uitgaven hebben plaatsgevonden, is het budget bij Najaarsnota weer met € 5,7 mln. verlaagd.
- Bij Voorjaarsnota 2009 € 10,2 mln. aan artikel 7.4 toegevoegd ten behoeve van de aanschaf van de aanvraagstations voor de aanvraag van reisdocumenten.

Toelichting 2010

- 33.25: Er is meer uitgegeven dan oorspronkelijk begroot. Bij najaarsnota heeft een correctie op het apparaatbudget plaatsgevonden.
- 33.2: Er is meer uitgegeven dan begroot. Dit wordt verklaard doordat bij Voorjaarsnota een bijdrage van het Gemeentefonds is ontvangen ten behoeve van de uitvoering en het beheer van Antwoord.nl en bij Najaarsnota het budget is opgehoogd met PRIMA gelden (Programma Implementatie Agenda ICT beleid). Voor de ontwikkeling van een aantal e-overheidsprojecten ontvangt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een budget van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Bijlage G – Actoren

Regeldruk

Het actorenveld op het gebied van regeldruk voor burgers ziet er in 2007-2010 grofweg als volgt uit:

Ministeriële stuurgroep. De vermindering van de regeldruk werd geregeld besproken in een ministeriële stuurgroep Regeldruk, die onder leiding stond van de minister-president. In deze stuurgroep waren de Ministeries van AZ, EZ, Financiën en Justitie vertegenwoordigd.

Interbestuurlijke Taskforce. De Taskforce had tot taak bij te dragen aan een versnelde en merkbare vermindering van regeldruk voor burgers en bedrijven op lokaal niveau en suggesties te doen die bijdragen aan het vergroten van de merkbaarheid van het kabinetsbeleid.

Pioniergemeenten. De Taskforce werd ondersteund door een groep van medestanders, de zogenaamde pioniergemeenten. Met deze gemeenten, die al waren bezig geweest met regeldruk vermindering, werd gewerkt aan de regeldruk vermindering.

Regeldruk ambassadeurs. Op initiatief van de Ministeries van BZK, EZ en Financiën en de VNG zijn in het voorjaar van 2009 de regionale ambassadeurs gestart. De ambassadeurs stimuleerden in hun regio gemeenten om de regeldruk te verminderen en dienstverlening te verbeteren.

VNG. In het Bestuursakkoord 2007-2011 hebben het rijk en de gemeenten (namens: de VNG) afspraken gemaakt om de regeldruk voor burgers en bedrijven te verminderen en de dienstverlening te verbeteren. Voor het realiseren van deze doelstelling zijn op zowel rijksniveau als binnen de gemeenten afspraken gemaakt waarmee belangrijke knelpunten voor burgers en bedrijven worden aangepakt. Deze afspraken zijn door de partijen uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma.¹

Kafka-brigade. De Kafka-brigade is opgericht om bureaucratische uitwassen te onderzoeken. De (externe) Kafka-brigade werkt op projectbasis in opdracht van (publieke) organisaties, waaronder het Ministerie van BZK. De Kafka-brigade heeft sinds 2005 bijna 50 projecten opgezet en uitgevoerd, op zeer uiteenlopende beleidsterreinen en verschillende plaatsen in Nederland en Wales.

Actal. Actal is in 2000 opgericht als een onafhankelijk en tijdelijk adviescollege. Het werkterrein bestond aanvankelijk uit het adviseren over de gevolgen van voorgenomen regelgeving op het gebied van administratieve lasten. Het kabinet heeft dit werkterrein driemaal uitgebreid. Anno 2011 heeft Actal tot taak te adviseren over 1. administratieve lasten voor bedrijfsleven en burgers als gevolg van voorgenomen wet- en regelgeving, 2. programma's en maatregelen inzake de reductie van administratieve lasten voor bedrijfsleven en burgers als gevolg van bestaande regelgeving, 3. strategische vraagstukken op het terrein van regeldruk. Actal heeft voorts tot taak medeoverheden, indien zij hier schriftelijk om verzoeken, te adviseren op het terrein van regeldruk.

¹ Min BZK, Min EZ, Min FIN, VNG (2007), Uitvoeringsagenda dienstverlening en regeldruk gemeenten.

Ministeries van Economische Zaken en Financiën. In de periode 2007-2010 waren er drie coördinerende bewindspersonen op het gebied van regeldruk vermindering: de staatssecretarissen van Financiën (FIN) en Economische Zaken (EZ) voor bedrijven en de staatssecretaris van BZK voor burgers. Zij boden allen (financiële) ondersteuning richting gemeenten (bijvoorbeeld met de voucherregeling) en ontwikkelden instrumenten. Soms trok men samen op, soms niet.

Brussel en Lidstaten. Op Europees niveau werd in Brussel gewerkt aan de vermindering van regeldruk. Nederland spande zich voornamelijk in om nieuwe administratieve lasten te voorkomen, in samenwerking met Lidstaten. Daarnaast stonden in het werkprogramma 2010 van de Europese Commissie ook maatregelen aangekondigd die administratieve lasten vermindering voor burgers zouden kunnen opleveren.² Voorts heeft BZK geïnvesteerd in de oprichting van netwerken, zoals European Public Administrations Network (EUPAN) – Learning Team Administrative Burdens for Citizens of de High Level Network on Governance (HLNG).³

Gemeenten, provincies, waterschappen, manifestpartijen. De overheidsorganisaties die daadwerkelijk contact met de burger hebben zijn de adressanten van veel van de instrumenten. De belangrijkste adressanten zijn gemeenten en uitvoeringsorganisaties (manifestpartijen), maar ook provincies en waterschappen behoren tot de adressanten.⁴

Naast de implementatie van (NUP)bouwstenen en de toepassing daarvan in de dienstverleningsprocessen voeren zij ook eigen projecten uit om de regeldruk te verlagen.

Burgers en bedrijven. Uiteindelijk moeten de resultaten bij burgers en bedrijven merkbaar zijn. Bij hen wordt daarom gemeten wat de administratieve lasten en regeldruk zijn.

Overig. Om daadwerkelijk tot minder regeldruk te kunnen komen was het essentieel dat alle betrokken partijen binnen hun bevoegdheid de actie ondernamen die nodig was om reducties te kunnen realiseren. De inzet van de verschillende ministeries, uitvoeringsorganisaties en de Tweede kamer was hierbij onmisbaar.

² KST 29362, 125.KST 29362, nr 166.

³ Actal (2010), Advies voortgangsrapportage dienstverlening, regeldruk en informatiebeleid.

⁴ Hun positie in dit dossier is dubbel. Enerzijds zien zij de mogelijkheden en de belangen van betere, digitale dienstverlening, en anderzijds zijn zij enthousiast over het doel. Anderzijds is het veranderen van de processen en het implementeren van ICT-bouwstenen niet gemakkelijk en ook kostbaar.

E-overheid

Het actorenveld op het gebied van e-overheid ziet er in 2007-2010 grofweg als volgt uit:

Bestuurlijke Regiegroep (BRG). Om sturing te geven aan het NUP is een Bestuurlijke Regiegroep ingericht. In deze BRG worden de ministeries, gemeenten, provincies, waterschappen, manifestpartijen, ICTU/RENOIR en Logius vertegenwoordigd. Deze zijn verantwoordelijk voor informatieverschaffing, overleg en besluitvorming over prioriteiten en appèl. De bestuurlijke regiegroep werd voorgezeten door de Staatssecretaris van BZK.

Ambtelijke Regiegroep (ARG). De Ambtelijke Regiegroep ondersteunt de Bestuurlijke Regiegroep, die de realisatie van het NUP stuurt, en voert in die hoedanigheid de besluiten van de Bestuurlijke Regiegroep uit. De ARG is onder meer verantwoordelijk voor de afstemming met medeoverheden en departementen en de bewaking van de samenhang tussen de basisvoorzieningen en voorbeeldprojecten.

Manifestpartijen. Samenwerkingsverband van een aantal uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst, het UWV, SVB, DUO, RDW etc. De manifestpartijen streven naar een verbetering en uitbreiding van hun dienstverlening via een gezamenlijke digitale infrastructuur. Daarbij staat het perspectief van de burger centraal en krijgt deze gebundelde informatie van meerdere organisaties tegelijk.

ICTU. BZK heeft gesteld dat er behoefte is aan basisvoorzieningen, aan gedeelde bouwstenen waarmee individuele overheidsorganisaties betere (digitale) dienstverlening kunnen realiseren. Dit zijn bouwstenen voor toegang, gegevensuitwisseling en informatiebeveiliging. Het grootste deel van deze bouwstenen is gerealiseerd door een stichting die in 2001 door BZK en VNG is opgericht: stichting ICT Uitvoeringsorganisatie (ICTU). Een ander deel is gerealiseerd door Manifestpartijen, zoals bijvoorbeeld de RDW en het UWV.

RENOIR. Het ICTU-programma "Regie E-overheid NUP Ondersteuning Implementatie en Realisatie" (RENOIR) monitort de voortgang van het NUP. Ook helpt het programma te signaleren waar aanvullende afspraken nodig zijn.

Logius. De overheidsbrede ICT-bouwstenen voor toegang, gegevensuitwisseling en informatiebeveiliging moeten worden beheert. Hiervoor heeft BZK in 2006 GBO. Overheid in het leven geroepen. Sinds 2010 is GBO. Overheid een baten-lastendienst en draagt zij de naam Logius. BZK financiert het gros van de door Logius beheerde producten.

Departementen. Om sommige van de innovaties mogelijk te maken moeten wetten en regels herzien worden. Denk aan de wetten die de verschillende basisregistraties mogelijk maken. Het departement coördineert de ontwikkeling van deze wet- en regelgeving, waarvoor zij verantwoordelijk is.

EGEM/KING/i-Teams. Vooral kleinere overheidsorganisaties hebben moeite om generieke e-overheid bouwstenen te implementeren. Daarom kunnen zij ondersteuning krijgen. Aan gemeenten, provincies en waterschappen wordt ondersteuning geboden door de programma's EGEM, e-provincies en de uitvoeringsorganisatie het Waterschapshuis.