

SPECIAL 2023

Inspiratie uit het buitenland



**Staat
van de
Uitvoering**



Inhoud

Voorwoord & samenvatting	4
Over deze Special	7
Ontvangst van de Staat van de Uitvoering 2022	9
Internationaal vergelijkend onderzoek: Nederland doet het goed	14
Maar: goede gemiddelde cijfers verhullen problemen die er ook zijn	18
Dienstverlening door de overheid: de keerzijde	21
Nederland in internationaal perspectief: koploper én achterblijver	30
Aanknopingspunten voor verbeteringen	37
Overzicht van praktijkvoorbeelden uit andere landen	40
Register voetnoten	42

Voorwoord & samenvatting

Een half jaar geleden presenteerden we de eerste Staat van de Uitvoering 2022; nu een *Special* over publieke dienstverlening in internationaal perspectief. We willen inspireren met praktijkvoorbeelden uit andere landen die voortbouwen op eerdere oproepen uit de Staat.

In internationaal perspectief zien we dat onze publieke dienstverlening het best goed doet. Bijvoorbeeld op het terrein van effectiviteit van beleid en de internationale concurrentiepositie. Tegelijk plaatsen we ook kanttekeningen. Het Nederlandse socialezekerheidsschandaal is geen uitzondering, ook Noorwegen en Australië hebben ermee te maken gehad. Het gevolg: ernstig leed voor burgers door de combinatie van (geïnstitutionaliseerd) wantrouwen, vergaande digitalisering en het negeren van signalen van burgers of hun vertegenwoordigers.

Nederland scoort goed in het scheppen van voorwaarden voor digitale dienstverlening; voor de feitelijke uitwerking van beleid op de burgers is minder oog. Veel minder dan in andere landen betrekken we onze burgers bij de ontwikkeling van digitale dienstverlening.

En meer dan andere landen neigen we naar verkokering tussen uitvoering en beleid. Bovendien lijkt het erop dat wij vaker in de valkuil stappen dat we op basis van onze beleids- en uitvoeringskennis denken te weten wat burgers en ondernemers nodig hebben. Als het gaat om het daadwerkelijk centraal stellen van onze burgers en ondernemers kunnen we nog veel leren van anderen. Werken vanuit de opgave, 1 overheid, 1 loket: we praten er al lang over en her en der nemen we initiatieven. Andere landen houden ons hier een spiegel voor: we hebben hier echt nog serieuze stappen in te zetten.

Andere landen gaan verder dan wij met het scheppen van randvoorwaarden om burgers centraal te stellen. Bijvoorbeeld in termen van informatiehuishouding en gegevensuitwisseling, dit zonder de privacy in gevaar te brengen. Het geldt ook bij het proactief aanbieden van diensten waarvan op basis van data bekend



VOORBEELD NIEUW-ZEELAND & ESTLAND

Koplopers wat betreft de *one-stop-shop*. 1 digitaal loket waar je op basis van levensgebeurtenissen wordt doorverwezen. De burger hoeft niet te weten hoe de overheid in elkaar zit! Je hoeft maar 1x je gegevens aan te leveren (*once only*).

VOORBEELD OOSTENRIJK

Complexiteitsreductie: om het ingewikkelde subsidielandschap voor ondernemers te vereenvoudigen, heeft men een Business Portal ontwikkeld. Op basis van reeds beschikbare data over het bedrijf, wordt met behulp van artificiële intelligentie aangegeven voor welke regelingen een ondernemer in aanmerking komt.

VOORBEELD BELGIË & PORTUGAL

Proactieve dienstverlening: automatische toeslagen via het Vlaamse Groeipakket, automatische toekenning van de energietoeslag in Portugal. Mogelijk gemaakt door de juiste informatiehuishouding. Gegevensdeling terwijl de privacy gewaarborgd blijft.

VOORBEELD NIEUW-ZEELAND

In tien jaar het belastingstelsel vereenvoudigen, meer richten op de behoeften van burgers en ondernemers en op basis daarvan de IT-systemen vervangen.

De voorbeelden met het gouden randje grijpen aan op in de Staat 2022 gedane oproepen, stellen het meest indringend burgers en ondernemers centraal en leveren ook inspiratie op ten aanzien van de wijze van totstandkoming.

is dat burgers of ondernemers daar behoefte aan hebben of recht op hebben. Een aanvraag doen is dan niet meer nodig. Ook is men verder in het bieden van laagdrempelige loketten waar mensen geholpen worden die hun overheidszaken juist niet digitaal willen of kunnen regelen. In dit voorwoord voeren we vast wat voorbeelden op (zie kaders) die verderop uitgebreider beschreven worden.

In de Staat 2022 uiten we onze zorgen over de toekomstbestendigheid van onze publieke dienstverlening. We hebben een serieuze omslag te maken in onze manier van denken over en organiseren van onze publieke dienstverlening. Daarbij kunnen we leren van andere landen. Er is veel meer mogelijk wanneer het gaat om echt luisteren naar wat burgers en ondernemers willen of nodig hebben. En ten aanzien van de (digitale) dienstverlening hebben we meer regie en minder vrijblijvendheid nodig: we moeten voorbij de fase van experimenteren.

We nodigen u uit om deze Special vooral te lezen ter inspiratie. Aan u als lezer de oproep om samen met ons goede voorbeelden uit andere landen naar de Nederlandse context te vertalen en in praktijk te brengen. Alleen door het gesprek én te doen kunnen we als politiek, beleid en publieke dienstverlening een omslag in denken en organiseren vanuit burgers en ondernemers realiseren. Onze collega's uit andere landen inspireren ons en laten zien dat het kan én werkt.

De Stuurgroep van de Staat van de Uitvoering

Abdeluheh Choho (voorzitter),
Harmen Harmsma, Marjolijn Sonnema,
Diana Starmans, Maarten Prinsen,
Ric de Rooij en Peter Teesink

Adviesbureau Haagse Beek onderzocht de goede praktijkvoorbeelden in deze Special. Een verdere beschrijving van de voorbeelden is online beschikbaar net als de bijbehorende webinars.



haagsebeek.nl/
[innovatinggovernment](https://innovatinggovernment.nl/)

VOORBEELD BELGIË

De behoefte van de burger als uitgangspunt nemen. Huis voor het Kind in Vlaanderen: voor wie dat niet digitaal wil of kan, is er een inloophuis (zonder afspraak) waar je geholpen wordt met alle diensten voor kinderen: toeslagen, gezondheid, onderwijs, etcetera.

VOORBEELD DENEMARKEN

Langdurig en consequent doorvoeren: 1 digitaal-loket, 1 digitaliseringsstrategie, 1 digitaliseringsorganisatie voor de centrale overheid.

VOORBEELD VIJFTIG LANDEN

Centraal stellen van de burger. Poverty Stoplight: huishoudens met problemen (armoede) helpen. Let op: *de familie maakt het plan en heeft de regie*, niet de betrokken organisaties met hun eigen taken en doelen.

VOORBEELD COSTA RICA

Fundamenteel omdenken: verdubbeling van het bosareaal in 40 jaar tijd door de juiste subsidieprikkels voor boeren. Voor 70 procent gefinancierd uit een extra heffing op fossiele brandstoffen. Er blijft voldoende landbouwgrond over.

Over deze Special

Verminder de complexiteit van wet- en regelgeving: dat is de kernboodschap van de Staat van de Uitvoering 2022. Uit de analyse van de Standen van de Uitvoering van een groot aantal individuele publieke dienstverleners, onderbouwd met diverse onderzoeken, bleek complexiteit met afstand het grootste knelpunt te zijn voor burgers, ondernemers en uitvoeringsorganisaties.

In aanvulling daarop werden in de Staat 2022 oproepen gedaan die in belangrijke mate samenhangen met complexiteit, zoals: *betrek de uitvoering* vanaf het begin bij de beleidsvorming, ontwikkel gezamenlijk een *langetermijnvisie op de uitvoering*, *verbeter de verantwoording en sturing* van de beleidsuitvoering en breng de *gegevensuitwisseling* nu echt op gang. Beleid wordt nog te veel in (ministeriële) *kokers* gemaakt en het maatschappelijke probleem is nog te weinig het uitgangspunt voor de beleidsontwikkeling.

In de eerste Staat was er maar beperkt ruimte voor inspirerende voorbeelden ter verbetering van de Nederlandse uitvoeringspraktijk. Daarom besteden we daar in deze *Special* veel aandacht aan. Er is een brede inventarisatie gemaakt van goede praktijkvoorbeelden die de afgelopen jaren de revue gepasseerd zijn.¹ Dat betrof vooral voorbeelden die bijdragen aan het verminderen van complexiteit en voorbeelden van (digitale) dienstverlening waarin de burger centraal staat. Praktijken uit andere landen kunnen niet zomaar in de Nederlandse situatie worden toegepast.

Als slot van de reeks webinars die in het kader van deze *Special* zijn georganiseerd, heeft een sessie² plaatsgevonden waarin vertegenwoordigers uit de Nederlandse politiek, de beleidswereld, de uitvoering en van cliënten reflecteerden over de vraag of en hoe die vertaling naar Nederland mogelijk zou zijn.

Lees ook het stuk dat Vincent Homburg schreef ter relativering van de erg vaak aangehaalde voorbeeldrol van Estland: Digitale dienstverlening in Estland.³



Op basis van internationaal onderzoek wordt ook bezien hoe de Nederlandse publieke prestaties zich verhouden tot die in andere landen. We gaan ook in op de ontvangst van de Staat van de Uitvoering 2022 en op activiteiten die voortbouwen op de oproepen die we daarin deden. Deze Staat van de Uitvoering noemen we nadrukkelijk een *Special*. Het is dus niet zoals

de eerste uitgave een diepgravende analyse van de knelpunten in de Nederlandse uitvoering, het is een *thematische uitgave*. Ook in 2024 diepen we een aantal thema's verder uit. Om daarna in de Staat van de Uitvoering 2025 weer met een brede actualisatie te komen van de eerste Staat van de Uitvoering 2022.

Ontvangst van de Staat van de Uitvoering 2022

De eerste Staat van de Uitvoering is breed gedragen en goed ontvangen. Sinds de publicatie hebben de Stuurgroep en het projectteam presentaties gegeven, leerbijeenkomsten georganiseerd, gesprekken gevoerd en interviews gegeven. Er is over de Staat gesproken in de vaste Tweede Kamer commissie voor Binnenlandse Zaken⁴, er volgt nog een plenair Kamerdebat en er wordt gewerkt aan een kabinetsreactie. De Staat wordt veelvuldig geciteerd in beleidsstukken, adviezen en onderzoeksrapporten.

Het probleem van de complexiteit en de noodzaak om van meet af aan betrokken te worden bij de beleidsontwikkeling leeft heel duidelijk. Zie daarvoor bijvoorbeeld het jaarverslag van de Kamer van Koophandel⁵ en de Stand van de Uitvoering van de Nederlandse Emissieautoriteit.⁶ Er is ook veel aandacht voor de vereenvoudiging van inkomensondersteunende maatregelen. Het CPB heeft berekeningen gemaakt en de betrokken partijen zijn hierover met elkaar in gesprek (ministeries van Financiën en SZW, kennisinstituten).

Uit de reacties blijkt dat men de vijf oproepen in grote mate herkent. Het zijn taaie knelpunten, die niet zomaar opgelost zijn. Het advies dat regelmatig de revue passeerde, was deze punten vooral op de agenda te houden in de komende jaren.

INSPIRATIE UIT HET BUITENLAND Koplopers op het gebied van de digitale loketfunctie

Een tendens in verschillende landen is om inwoners een digitale loketfunctie te bieden. Het digitale loket biedt één ingang voor inwoners. Aan de achterkant werken verschillende overheidsinstanties samen. Een dergelijk loket wordt ook wel een 'one-stop-shop' genoemd. Wat kunnen we leren over de inrichting van dergelijke loketten in het buitenland?

- Zo zien we in **Nieuw-Zeeland** dat de dienstverlening is ingericht rondom 42 verschillende life-events. Bijvoorbeeld de geboorte van een kind, afstuderen van school of starten met rijlessen. Op de website SmartStart vinden ouders alle informatie over hun kinderen terug. Op basis van de leeftijd van je kind krijg je inzicht in wat er geregeld moet worden (kinderopvang en school bijvoorbeeld) en waar je op moet letten bij de opvoeding (bijvoorbeeld omgang met verschillende soorten gedrag en voedingstips).
- Ook in **Estland** navigeer je gemakkelijk per levensgebeurtenis naar de juiste overheidsdiensten. Begin je een eigen bedrijf? Ga je trouwen of verhuizen? Dan zie je per gebeurtenis de formulieren die je moet invullen of de zaken die je moet regelen.

Bron: Haagse Beek

De acht landen die wij onderzochten, zijn Nieuw-Zeeland, Estland, Duitsland, Portugal, Canada, Denemarken, België en Noorwegen. Het algemene uitgangspunt in deze landen is dat inwoners niet hoeven te snappen hoe de overheid werkt. De inrichting gebeurt op basis van levensgebeurtenissen en thema's die voortkomen vanuit de behoefte van inwoners.



Bekijk online meer over dit goede voorbeeld

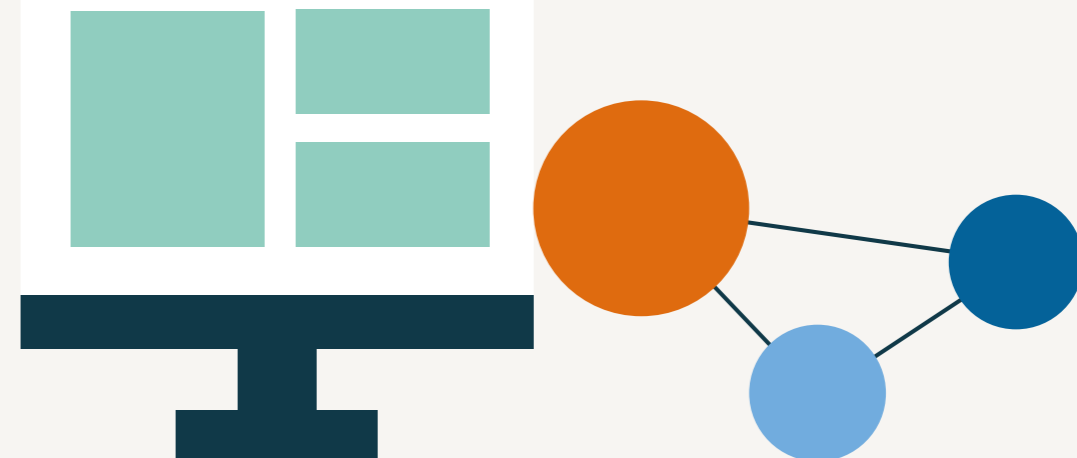


Er zijn verschillende samenwerkende partijen die stappen zetten op het vlak van de gegevensuitwisseling: het ministerie van J&V, de Interbestuurlijke Datastrategie en de regeringscommissaris Informatiehuishouding. Het Integraal Afwegingskader is doorontwikkeld naar het Beleidskompas en er wordt gewerkt aan de implementatie daarvan. De toepassing hiervan zou kunnen helpen om meer integraal en minder verkokerd beleid te maken. Vanuit de Staat monitoren we die ontwikkeling.

Uitvoeringsorganisaties zijn hun responsiviteit aan het versterken. Zij staan meer open voor signalen van burgers en bedrijven en proberen deze signalen boven tafel te krijgen zodat er iets mee gedaan wordt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het leertraject feedbackmanagement van de Staat van de Uitvoering. De Belastingdienst heeft verder een grote slag gemaakt om klant-signalen beter te benutten.⁷ Hetzelfde geldt voor de Dienst Uitvoering Subsidie aan Instellingen.

Het is nog te vroeg in het jaar om een beeld te kunnen schetsen van de Standen van publieke dienstverleners in 2023, maar het thema leeft. Bij een leerbijeenkomst over het produceren van een Stand van de Uitvoering waren vrijwel alle publieke dienstverleners vertegenwoordigd. Knelpunten waarbij uitvoerders hulp nodig hebben van politiek en beleid om ze op te lossen, zijn explicieter opgenomen in een aantal recente Standen. Maar dienstverleners laten ook merken dat ze het expliciet melden van knelpunten soms spannend vinden en dat om die reden nog niet altijd alle knelpunten benoemd worden.

Tegelijkertijd is er ook sprake van een zekere teleurstelling. Publieke dienstverleners geven aan dat zij de geconstateerde knelpunten maar heel beperkt met politiek en beleidsmakers kunnen bespreken. Een aantal grote uitvoerders slaagt daar wel in, maar het overheersende beeld is toch dat het er onvoldoende van komt. We vernamen meermaals dat ondanks een rode uitvoeringstoets, beleid toch wordt doorgezet. Dat draagt bij aan het gevoel dat het systeem onvoldoende verandert.



INSPIRATIE UIT HET BUITENLAND

Vermindering van de complexiteit voor ondernemers in Oostenrijk

RVO heeft in Nederland te maken met een complex subsidielandschap. De organisatie bericht daarover in de Stand van de RVO 2022. Oostenrijk heeft dat ook, maar heeft daar een innovatieve oplossing voor bedacht: het Oostenrijkse Business Service Portal (usp.gv.at) is bedoeld als 1 loket voor bedrijven bij de overheid. Het portaal biedt informatie over een bedrijf beginnen, belastingen, wettelijke verplichtingen en er zijn transacties mogelijk. Door er 1 loket van te maken, vermindert men de administratieve lasten voor ondernemers.

Het portaal maakt gebruik van artificiële intelligentie om op een hele effectieve manier te helpen zoeken naar subsidies waarvoor de onderneming in aanmerking komt. Op basis van alle gegevens over het bedrijf waarover de overheid al beschikt, ontvangen bedrijven in het portaal een overzichtelijke selectie van subsidieregelingen waarvoor ze in aanmerking komen. In het verleden moest men zelf de complexe en soms afwijkende subsidieregels van verschillende subsidiegevers doornemen om te bepalen of men in aanmerking kwam.

Bron: Staat van de Uitvoering



Bekijk online meer over dit goede voorbeeld

INSPIRATIE UIT HET BUITENLAND



Nieuw-Zeeland heeft de systemen van de Belastingdienst vervangen en daarin de gebruiker centraal gezet

In een periode van ruim tien jaar heeft Nieuw-Zeeland zowel de opzet van het belastingstelsel veranderd als de inning van belastingen gedigitaliseerd en sterk vereenvoudigd. Het programma startte in 2012 met een breed participatietraject. Daarbij is aan gebruikers van de systemen, financiële instellingen en werkgevers gevraagd wat zij nodig hebben en wat aangepast moet worden.

Vanaf de start is breed commitment gezocht. Onder meer in het parlement; zowel bij de regering als de oppositie. De uitgangspunten waren dat wijzigingen fundamenteel zijn, dat de dienst er geen andere grote veranderingen naast kan hebben en dat meerjarige financiering noodzakelijk is. Dit laatste om te voorkomen dat het traject tussentijds stil zou vallen of ineens helemaal anders zou moeten. Een belangrijk verschil met Nederland is dat in de Nieuw-Zeelandse belastingdienst zowel het beleid als de uitvoering zijn ondergebracht.

Men startte met een 'groenboek' waarin het uitgangspunt was dat de doelgroep centraal moet staan. Processen dienden hierop te worden aangepast, ook als dat betekende dat de organisatie ingrijpend zou wijzigen. En dat is gebeurd: van een verkokerde organisatie is de Nieuw-Zeelandse belastingdienst veranderd in een organisatie die is ingericht om de doelgroepen heen, met minder managementlagen. De organisatie is steeds in kleine stapjes veranderd met ruimte voor nieuwe technologie. Het uitgangspunt was steeds: we maken het makkelijker voor de klant, simpeler en richten ons op betere naleving van wet- en regelgeving. Iedere wijziging werd vooraf uitgebreid getest voordat deze doorgevoerd werd. Systemen liepen parallel, soms tot wel vijf jaar. Vragen via de helpdesk dienden als feedback. Door aanpassingen gingen de vragen steeds minder over zaken waar men geautomatiseerd een antwoord op kan geven.

Bron: Haagse Beek



Bekijk online meer over dit goede voorbeeld



Internationaal vergelijkend onderzoek: Nederland doet het goed

Uit recent EIPA-onderzoek⁸ blijkt dat het Nederlandse openbaar bestuur in het algemeen goed tot zeer goed presteert op het gebied van good governance.

Dat begrip is – in navolging van de Wereldbank – heel breed geoperationaliseerd. Het omvat onder meer de mate van participatie van burgers, de verantwoording door de overheid, politieke stabiliteit en de afwezigheid van geweld. Ook de effectiviteit van het beleid (zoals kwaliteit van diensten, kwaliteit en onafhankelijkheid van het ambtelijk apparaat), het vermogen van de overheid om verstandig beleid te formuleren en te implementeren, de mate van rechtszekerheid en de bestrijding van corruptie behoren hiertoe. Nederland heeft (zie figuur 1) één van de hoogste scores en moet in West-Europa alleen Luxemburg en Zwitserland voor zich dulden. Ons land vertoont waarden die slechts iets lager zijn dan die van de noordelijke (Scandinavische) landen.

Vertrouwen in de overheid is laag, maar in Nederland hoger dan elders

Uit de OECD Trust Survey⁹ blijkt dat de Nederlandse bevolking tot de groep behoort met het grootste vertrouwen in de overheid. Gemiddeld genomen heeft maar 40 procent van de burgers in de deelnemende landen vertrouwen in de nationale overheid. Nederland doet het met 50 procent duidelijk beter dan gemiddeld. Let wel: dit betekent nog altijd dat in Nederland de andere helft van de bevolking neutraal is (15 procent) of geen vertrouwen in de nationale overheid heeft (35 procent).

Hetzelfde beeld geldt voor het vertrouwen in de publieke dienstverlening en de vraag of uitvoeringsorganisaties innovatieve ideeën omarmen als daarmee de publieke dienstverlening kan worden verbeterd: het OECD-gemiddelde ligt op ongeveer 40 procent, Nederland scoort met 50 procent duidelijk bovengemiddeld.

Meer Nederlandse scores

Andere bronnen bevestigen de goede prestaties van het Nederlandse openbaar bestuur. Zowel de Verenigde Naties¹⁰ als de EU¹¹ hebben recent de kwaliteit van e-government onderzocht. Uit beide studies blijkt dat Nederland tot de voorlopers behoort: een hoog niveau van innovatieve digitale diensten in combinatie met een hoge mate van gebruik.

Uit het meest recente *Global Competitiveness Report* (2019) van het World Economic Forum¹² blijkt dat Nederland van 141 landen, gemiddeld een vierde plaats scoort wat betreft het concurrentievermogen. De overheid speelt een belangrijke rol in het scheppen van de voorwaarden voor het concurrentievermogen, bijvoorbeeld in termen van stabiliteit en betrouwbaarheid van de overheid, de regels omtrent het starten van een bedrijf en de mate waarin de overheid toekomstgericht is.

Dit overzicht van internationaal vergelijkende studies naar het presteren van het openbaar bestuur is nog veel verder uit te breiden, maar de boodschap blijft veelal dezelfde: de Nederlandse overheid doet het in vergelijking met overheden in andere landen gemiddeld gezien goed.

Verklarende analyses

In de EIPA-studie worden niet alleen ranglijsten opgesteld. Er wordt ook gezocht naar verklaringen voor het al dan niet presteren van overheden. Eén van de verbanden die men bij de analyse van de gegevens van de 35

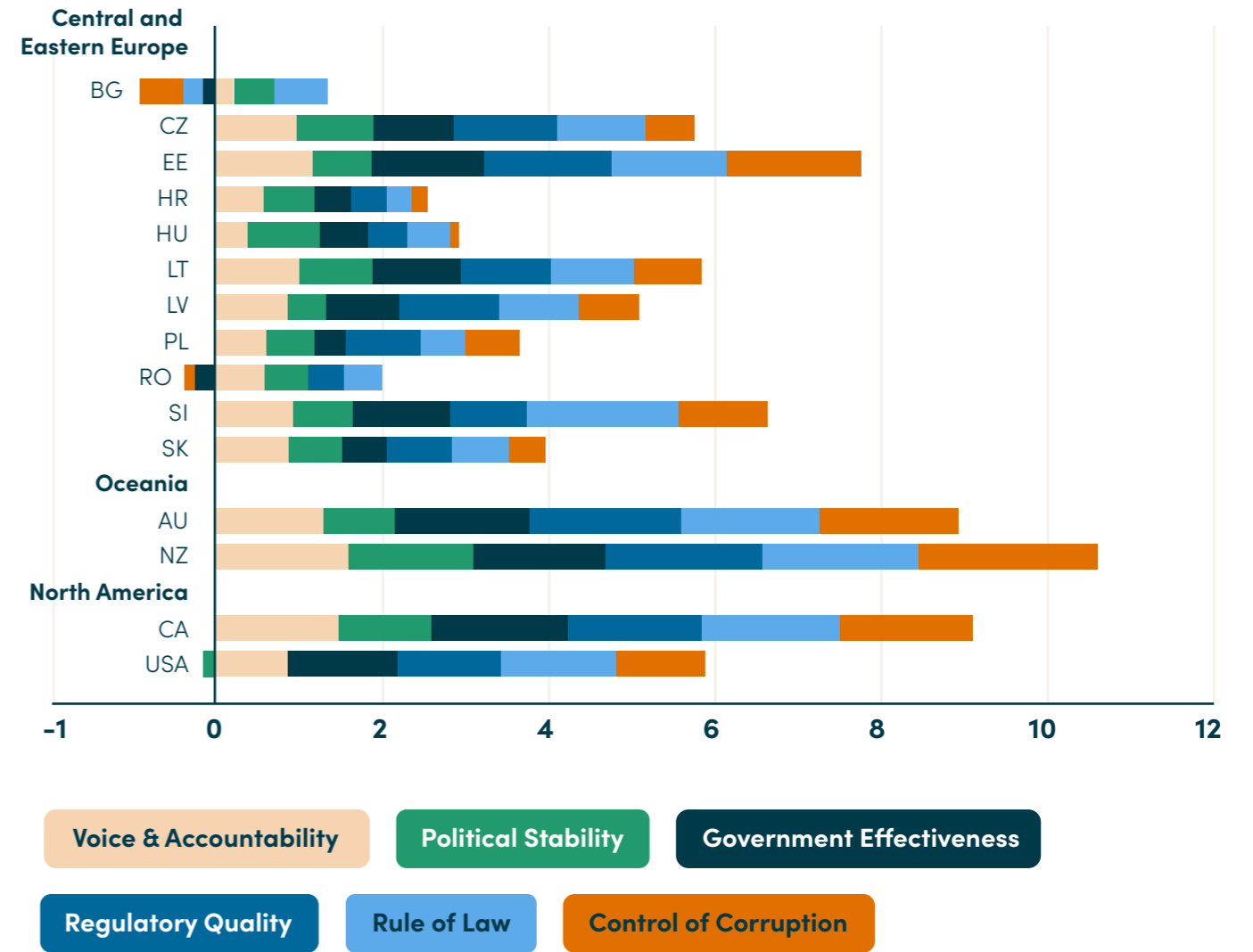
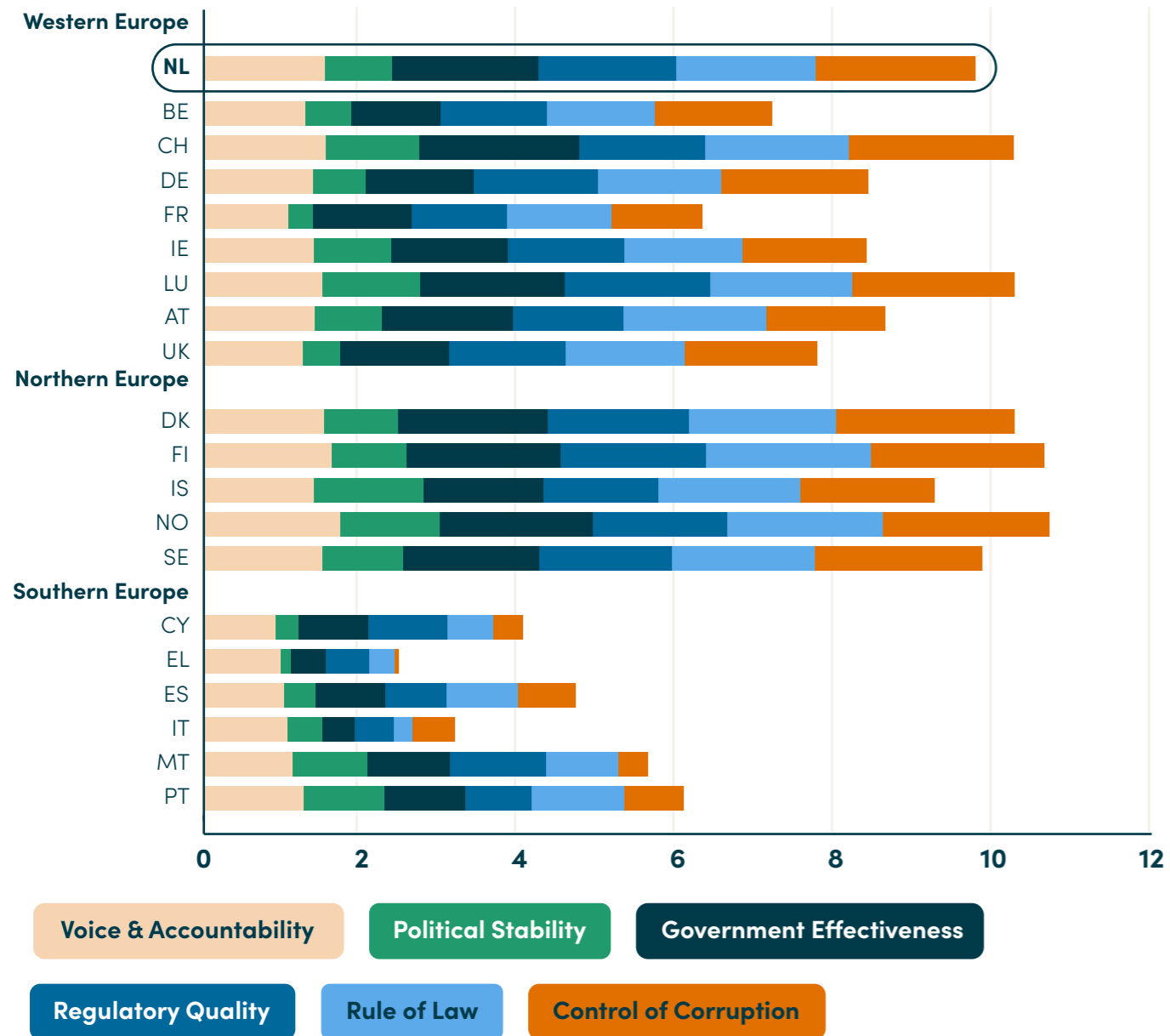
landen constateert, is dat de *effectiviteit (doel-treffendheid) van de overheid samengaat met een hogere participatie van burgers en betere verantwoording door de overheid. In landen waar de democratische instituties gezonder zijn en de pers vrijer, presteren overheden beter.* Uit een volgende verklarende analyse blijkt dat het vertrouwen van burgers in de overheid groter is, daar waar de overheid doeltreffender is.

En zo wordt er nog een aantal interessante samenhangen geconstateerd, waarbij betere prestaties van het openbaar bestuur gemiddeld genomen vaker voorkomen als er in de landen sprake is van:

- een grotere afstand tussen politieke bestuurders en ambtenarij. Dat betreft onder meer het ontbreken van politieke benoemingen van ambtenaren;
- een grotere mate van diversiteit in de beleidsadvisering. Dat wil zeggen dat adviezen niet alleen afkomstig zijn van de ambtenarij, maar ook uit de wetenschap en van maatschappelijke organisaties;
- een grotere gerichtheid op het maatschappelijk belang in plaats van op rechtszekerheid (het naleven van wetten en regels).

Figuur 1: Good Governance Indicatoren voor 35 landen

Bron: EIPA (2022) / World Bank

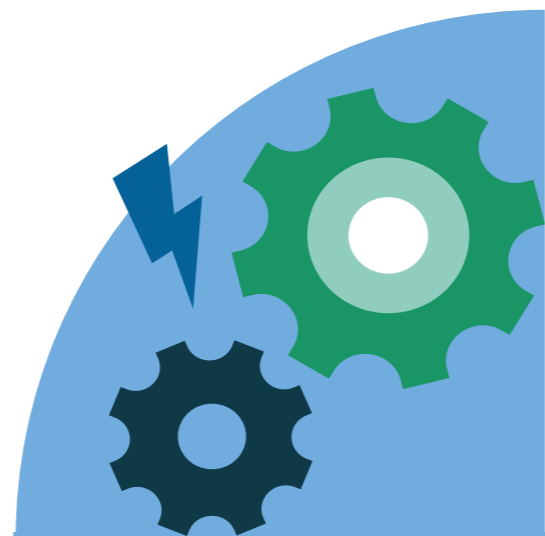


Maar: goede gemiddelde cijfers verhullen problemen die er ook zijn

In de Staat van de Uitvoering 2022 is veel aandacht besteed aan het feit dat er een specifieke groep burgers is die niet tevreden is over de overheid. Gemiddeld zijn Nederlandse burgers weliswaar positief over de dienstverlening, maar 14 procent van de ondervraagden is negatief over de dienstverlening door de overheid. Deze groep ontevredenen – die gemiddeld lager geschoold is, minder inkomen heeft¹³ en vaker in contact komt met de overheid – is bovendien in de afgelopen jaren in omvang toegenomen.

Een goed cijfer of een toppositie op een ranglijst zegt dus niet alles. In Australië en Noorwegen deden zich ongeveer tegelijkertijd socialezekerheidsschandalen voor die vergelijkbaar zijn met de Nederlandse Toeslagenaffaire¹⁴ (zie ook het tekstkader). Let wel, deze drie landen behoren tot de absolute koplopers qua dienstverlening en digitalisering. Een belangrijk gemeenschappelijk element is dat ze gestoeld waren op geïnstitutionaliseerd wantrouwen richting de gebruikers van de sociale zekerheid. De politiek wilde krachtig optreden tegen misbruik van de sociale zekerheid. Daarnaast speelde de geautomatiseerde afhandeling van beslissingen een belangrijke rol in deze affaires. Er was in het sanctiebeleid onvoldoende ruimte voor ambtenaren om eigen afwegingen te maken (de menselijke maat). Ook de complexiteit van het systeem van inkomensondersteuning wordt als oorzaak genoemd.¹⁵ De affaires sleepten

tot slot veel langer voort dan achteraf gezien noodzakelijk was: er waren meer dan voldoende interne en externe signalen dat het beleid onrechtmatig was en disproportioneel ingrijpende gevolgen had voor de betrokken burgers. Zowel in de ambtelijke top als in de politiek werden die signalen pas echt begrepen toen gerechtelijke uitspraken hen daartoe dwongen.



Ter illustratie

Socialezekerheidsschandalen in Nederland, Australië en Noorwegen

Zowel in Noorwegen als Australië deden zich in dezelfde periode vergelijkbare socialezekerheidsschandalen voor. Let wel: Nederland, Australië en Noorwegen behoren tot de landen die het best scoren op de indicatoren voor 'good governance' van de Wereldbank: effectiviteit van de overheid, de kwaliteit van de regelgeving en de inspraak en verantwoordingsplicht. Het World Justice Project vermeldt een ranglijst van een rechtsstaatindex op basis van vier principes: verantwoording, rechtvaardige wetten, open overheid en toegankelijke en onpartijdige geschillenbeslechting. Zowel Nederland als Noorwegen staan in de top 5 en scoren uitzonderlijk hoog op elk van deze principes. Hetzelfde geldt voor Australië, dat de negende plaats inneemt.

De Nederlandse Toeslagenaffaire mag inmiddels bekend verondersteld worden. Voor een uitgebreide casusbeschrijving van de Noorse en Australische casus, wordt verwezen naar de analyse die ICTU uitvoerde in het kader van de Staat van de Uitvoering, een zeer korte weergave schetsen we hier.

De Noorse casus is in omvang veel beperkter dan de Nederlandse en Australische cases, maar de gevolgen voor betrokken burgers waren zeer ernstig. Vast is komen te staan

dat de Noorse overheid hen ten onrechte een ziekte-uitkering heeft geweigerd, omdat ze tijdelijk in het buitenland verbleven. In totaal werden 1.100 personen gedwongen tot terugbetaling van ontvangen uitkeringen waar ze eigenlijk recht op hadden. Bovendien werden 86 personen ten onrechte veroordeeld voor uitkeringsfraude, zelfs inclusief gevangenisstraf en verbanning uit Noorwegen!

Ook in het Australische Robodebt-schandaal zijn 'te veel' betaalde bedragen aan socialezekerheidsuitkeringen onterecht teruggevorderd. Gegevens van sociale zekerheidsbetalingen werden daarbij gekoppeld aan gegevens uit belastingaangiften. Het doel was om discrepanties tussen beiden te identificeren. Tot 2015 deed een overheidsfunctionaris een check voordat een terugbetaling werd gevorderd. Daarna werd er geen aanvullend onderzoek meer gedaan. Bovendien werd de bewijslast verschoven en moest de individuele burger aantonen onschuldig te zijn. Een aantal jaren later bleek dat de aanpak van de Australische overheid onrechtmatig was. In 500.000 individuele gevallen moesten schulden handmatig herberekend worden. In 2020 werd een groepsschikking getroffen ter waarde van 1,2 miljard Australische dollar (750 miljoen euro).

En ook op andere terreinen is ruimte voor verbetering

Uit onderzoek van het World Justice Project blijkt dat de Nederlandse rechtstaat internationaal hoog scoort (Rule of Law Index).¹⁶ Nederland staat op de vijfde plaats, na Denemarken, Noorwegen, Finland en Zweden. Dat is uiteraard een goede score, maar Nederland doet het op onderdelen minder goed. Dit geldt in het bijzonder voor de effectiviteit van het strafrechtelijk onderzoek, de bestrijding van criminaliteit en de mate waarin mensen hun toevlucht nemen tot geweld om persoonlijke grieven te herstellen. Nederland scoort op dit vlak niet in de top 10, maar in de mondiale subtop. Als we specifiek kijken naar de effectiviteit van het strafrechtelijk onderzoek dan scoort Nederland 55 van de mogelijke 100 punten, wat internationaal een 28ste plaats oplevert.

Dienstverlening door de overheid: de keerzijde

In de Staat 2022 constateerden we dat veel burgers en bedrijven tevreden zijn over de efficiëntie en het gemak van digitale overheidsdienstverlening. Maar we wezen er ook op dat er een groep is die minder taal- en digivaardig is, voor wie die algemene tevredenheid niet opgaat. Zij geven aan dat ze meer behoefte hebben aan persoonlijk contact met de overheid. In de strategie rond digitalisering en publieke dienstverlening is het dus van doorslaggevend belang om goed na te denken over hoe je dienstverlening organiseert voor beide groepen burgers en ondernemers.

Nederland: gebruikers worden minder betrokken

Het Rathenau instituut analyseerde¹⁷ onlangs wat er precies gemeten wordt in internationaal vergelijkende onderzoeken naar digitale publieke dienstverlening. Het blijkt dat de focus vaak ligt op de voorwaarden voor digitale publieke dienstverlening, zoals connectiviteit en digitale vaardigheden. Daarop scoort Nederland in de Europese top 5.

De *Digital Government Index* meet of de overheid een strategie, beleid, richtlijnen en standaarden heeft ontwikkeld om digitale middelen verantwoord in te zetten. De positie van Nederland is in deze index minder florisant: plaats 21 van de 33 onderzochte landen. Volgens het Rathenau Instituut is dit omdat de *Nederlandse overheid in vergelijking met andere landen haar gebruikers minder betreft bij de ontwikkeling van digitale publieke dienstverlening*. Bovendien constateert men dat in geen van de beschikbare internationale ranglijsten wordt gekeken naar inhoudelijke kwaliteit en uitvoering van digitale dienstverlening. Er wordt niet gekeken naar de consequenties voor burgers en ook veiligheid en transparantie worden maar zeer beperkt gemeten. Dat werpt een wat ander licht op de conclusies die je aan de ranglijsten kunt verbinden. Zie daarvoor ook het tekstkader over veiligheid en toegankelijkheid van websites van Nederlandse uitvoeringsorganisaties.

Overheidsdiensten die ontwikkeld worden zonder voldoende betrokkenheid van gebruikers, sluiten uiteraard minder goed aan op de behoeften en wensen van burgers en ondernemers en de problemen waar zij tegenaan lopen. In de Staat 2022 schreven wij dat dienstverleningsconcepten te vaak gebaseerd zijn op eigen aannames in plaats van op vastgestelde

wensen en behoeften van de klant. Zo is de klantenservice veelal ingericht met de systeemwereld als uitgangspunt - het procesmatig geven van de juiste antwoorden en het verstrekken van informatie binnen de juridisch geldende termijnen - in plaats van met de leefwereld van de doelgroep als uitgangspunt.



Ter illustratie

Veiligheid¹⁸ en toegankelijkheid¹⁹ van websites van uitvoerders

De Monitor Open Standaarden richt zich op de vraag naar open standaarden in aanbestedingen, de toepassing in overheidsbrede voorzieningen en overig gebruik. De editie van 2022 laat zien dat zowel in de aanbestedingen als in bestaande voorzieningen behoorlijk wat aandacht is voor de verplichte open standaarden rond beveiliging, maar dat nog lang niet alle organisaties van de Rijksoverheid hun zaken op orde hebben.

Via het Dashboard DigiToegankelijk wordt bijgehouden in hoeverre websites van de

Nederlandse overheidsorganisaties voldoen aan de toegankelijkheidseisen. Dat zijn eisen die ervoor zorgen dat iedereen websites en applicaties kan gebruiken. Een ICTU-inventarisatie leert dat van de 257 websites en apps van de 38 publieke dienstverleners uit de Staat 2022, slechts 3 procent volledig aan de toegankelijkheidseisen voldoet. Een grote groep (55 procent) voldoet gedeeltelijk, maar in 38 procent van de gevallen zijn slechts de eerste stappen genomen om ze toegankelijk te maken. In 10 procent van de gevallen voldoet de site niet aan de eisen.²⁰

INSPIRATIE UIT HET BUITENLAND



Automatische toekenning van toeslagen en persoonlijk contact met ouders gaan in Vlaanderen samen op

Door vergaande digitalisering in Vlaanderen (bijna 7 miljoen inwoners) worden toeslagen voor kinderen automatisch toegekend. Het aanvragen van een toeslag is daardoor niet nodig. Dat zorgt ervoor dat ouders die dat moeilijk vinden of niet weten dat ze zo'n aanvraag kunnen indienen, nu ook de toeslagen ontvangen. Door deze werkwijze is er meer tijd voor persoonlijk contact met ouders die door wijzigingen in hun persoonlijke situatie vragen hebben. Er zijn 200 'Huizen van het Kind' waar ouders kunnen binnenlopen zonder afspraak voor al hun vragen: over kinderopvang, gezondheidszorg, opvoedingsondersteuning, vrijetijdsaanbod en andere vragen die betrekking hebben op kinderen. In 76 Huizen van het Kind is ook aanvullende ondersteuning aanwezig vanuit het agentschap Uitbetaling Groeipakket, namelijk in zogenaamde kwetsbare regio's. In de overige

Huizen van het Kind fungeren medewerkers van het agentschap in de backoffice om lokale onthaalmedewerkers te ondersteunen.

Door de automatische toekenning van toeslagen en een telefoonservice waarin bijna alle telefoontjes binnen tien seconden worden opgenomen, wordt 99,5 procent van de doelgroep bediend. Van de resterende 0,5 procent wordt het merendeel van de inwoners persoonlijk te woord gestaan in de Huizen van het Kind. Denk daarbij aan het verstrekken van informatie, het beantwoorden van administratieve vragen of het helpen met het invullen van formulieren. De Huizen van het Kind zijn ook buiten gangbare kantooruren geopend.

Bron: Haagse Beek



Bekijk online meer over dit goede voorbeeld

INSPIRATIE UIT HET BUITENLAND



In Estland en Nieuw-Zeeland krijg je in een paar klikken wat je van de overheid nodig hebt. Hoe kregen ze dit voor elkaar?

In Nieuw-Zeeland kunnen (aankomende) ouders via de website SmartStart alle overheidsdiensten omtrent hun kind vinden en hun zaken regelen. 99 procent van de ouders registreert hier hun pasgeboren kind. 95 procent maakt gebruik van de mogelijkheid om ook direct een financiële tegemoetkoming (Best Start) en een IRD-nummer (BSN-nummer in Nederland) aan te vragen. Op de website van SmartStart staat vervolgens per levensjaar van het kind welke tips er zijn voor de opvoeding, met vermelding van de noodzakelijke overheidsdiensten zoals het regelen van kinderopvang of het kiezen van een school.

In Estland zijn 99 procent van de overheidsdiensten voor inwoners op een dergelijke manier digitaal toegankelijk via één centrale website. Hoe hebben deze landen dit voor elkaar gekregen?

Beide landen hebben landelijk digitaal werken met ambitie volledig omarmd. In Nieuw-Zeeland is in 2015 gesteld dat in 2020 80 procent van de overheidsdiensten digitaal moet worden aangeboden. Bij de onafhankelijkheid van Estland na de val van de Sovjet-Unie in 1991 was er sprake van een duidelijke visie op digitalisering, als kans om met beperkte financiële middelen resultaten te bereiken.

Beiden landen stellen de doelgroep centraal. Nieuw-Zeeland op een dusdanige wijze dat ambtenaren de straat op gingen om met ouders te spreken over zaken waar zij tegenaan lopen in het contact met de overheid. Bij Estland is de werkwijze veel meer omvattend omdat het niet één doelgroep betreft, maar alle inwoners. Maar ook hier wordt voortdurend vanuit de inwoner en diens levensgebeurtenissen gewerkt. Zo hebben beide landen het vertrouwen van inwoners weten te winnen. Met name in Estland is dat interessant, omdat daar vanuit het verleden in de Sovjet-Unie een argwanende houding is richting de overheid. Openheid speelt een belangrijke rol: in Estland worden alle handelingen geregistreerd in de blockchain. Het land maakt verder gebruik van een digitale identiteit (eID) als belangrijkste toegangsweg voor interactie met de overheid (en met een deel van het bedrijfsleven) en de mogelijkheid om data als inwoner in te zien, of juist toegang tot bepaalde informatie te weigeren.

Zowel Nieuw-Zeeland als Estland werken met een specifieke ontwikkelingsstrategie: eerst inrichten op basis van de minimale behoefte en vervolgens verder uitbreiden waar kansen worden gezien en waar nieuwe behoeften opkomen. Hierin hebben beide landen de regie op het proces centraal ingericht waarin met respect voor de autonomie van overheidsorganisaties naar een einddoel wordt gewerkt.

Een centrale coördinatie vanuit het ministerie van BZK, goede samenwerking van de betrokken partijen vanuit de wensen van de doelgroep en het durven starten met eerste releases zijn interessante aandachtspunten voor Nederland.

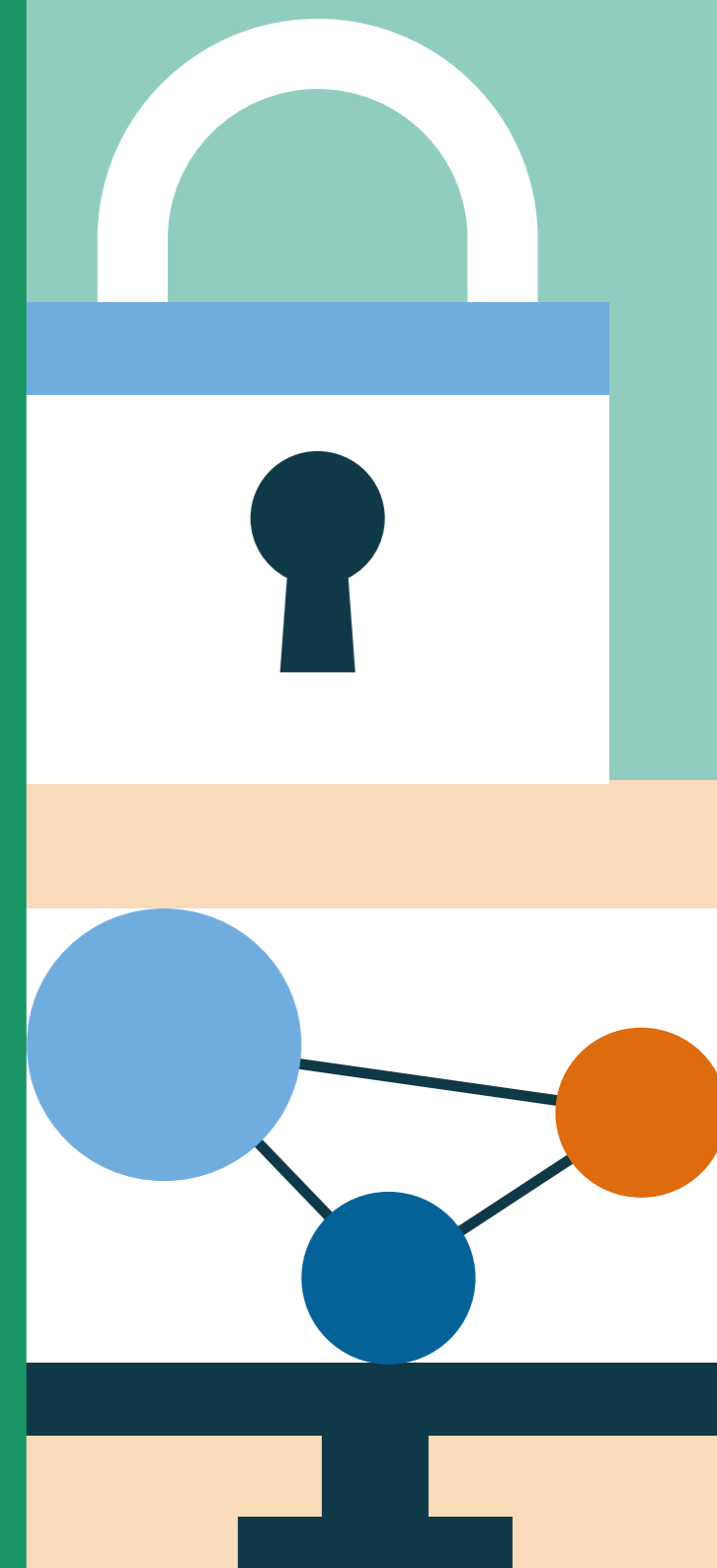
Bron: Haagse Beek



Bekijk online meer over het voorbeeld van Estland



Bekijk online meer over het voorbeeld van Nieuw-Zeeland





In meer dan 50 landen helpen families zichzelf uit de armoede door middel van hun eigen 'life map'

Fundación Paraguaya heeft een werkwijze ontwikkeld om armoede te bestrijden die in meer dan vijftig landen wordt toegepast, waaronder de VS en diverse Europese landen. Families doen een 'self assessment' omdat armoede niet alleen een gebrek aan geld is. Zelfvertrouwen, waardering, een veilige leefomgeving, onderwijs en gezondheid zijn factoren die worden meegenomen. Op basis van het self-assessment maken families 'their own life map' waarmee hun weg uit armoede centraal staat. De essentie van de methode is mensen te vragen of ze hulp nodig hebben in plaats van dat voor ze bepalen. Zijn inwoners 'inhabitants' of 'citizens'? In het tweede geval zijn ze eigenaar van veranderingen en hebben zij daarin een rol. Armoede kan iedereen overkomen, maar manifesteert zich ook bij iedereen op een andere manier. Regie vanuit het vertrouwen dat mensen uit armoede willen komen is van belang.

In Nederland gaat dat anders. 'Doe niets gek, zorg dat je je baan niet verliest.' Dat is het advies aan mensen in de schuldsanering. Want als je 90% hebt betaald en het gaat mis, ook al ligt de oorzaak buiten jou, dan begin je weer opnieuw. Er moet een overzicht zijn van schulden, waarbij iedereen apart wordt aangeschreven. 'Wij helpen mensen door het systeem', aldus Jan Achterbergh, schuldhulpverlener in buurtteam Amsterdam Noord. 'En dat duurt 1,5 jaar. In die tijd vragen we mensen om hun leven stil te zetten.' 'Ik werd voortdurend gewezen op mijn plichten', aldus Marjorie Malbons die in de schulden zat en nu een stichting heeft die zich richt op mensen in armoede. 'Dat ik ook nog rechten had, dat kwam niet eens in mij op.' 'Brieven met aankondigingen of vragen komen binnen, zonder de vraag of mensen die wel kunnen lezen.' En over de uitvoerende organisaties: 'In Nederland zijn het allemaal eilandjes die we moeten connecten.'

Bron: Haagse Beek



Bekijk online meer over dit goede voorbeeld

Verminderd vertrouwen

In het tweede kwartaal van 2023 kwam een aantal onderzoeken beschikbaar over hoe Nederlandse en EU-burgers tegen hun overheid aankijken, waaronder de Eurobarometer²¹ en onderzoeken van SCP en CBS.²² De Eurobarometer bevestigt het beeld dat het vertrouwen in de overheid laag is, maar dat Nederlandse burgers meer vertrouwen in de overheid hebben dan burgers van andere landen.

Gevraagd naar de meest dringende hervormingen die nodig zijn, geven Nederlandse burgers echter veel vaker dan gemiddeld in Europa aan dat dit moet gaan om de ondersteuning van gezinnen, wonen en sociale zekerheid (53 procent in Nederland, 35 procent gemiddeld, alleen Tsjechië scoort met 57 procent hoger dan Nederland).

In het SCP-rapport valt te lezen dat in het verleden 70 tot 80 procent van de Nederlanders tevreden was over het functioneren van de democratie. Echter, vanaf het voorjaar van 2021 is dit aandeel gedaald en in het voorjaar van 2022 was nog maar 62 procent tevreden met het functioneren van de democratie. Dat is op een vergelijkbaar niveau als in 2004 toen

de tevredenheid met de democratie en het vertrouwen in de politiek in de nasleep van de opkomst van Fortuyn tijdelijk laag waren. De recente daling in het aandeel dat tevreden is over de democratie doet zich in de meeste andere EU-landen niet voor. Dat betekent ten eerste dat Nederland van de top van tevreden EU-landen is gezakt naar de subtop en ten tweede dat de oorzaak van deze daling in Nederland zelf gezocht moet worden. De onvrede blijkt vooral te gaan over de politiek; men vindt dat politici beter moeten luisteren, moeten leren van fouten en eerlijker moeten zijn.

Figuur 2 laat de belangrijkste punten voor Nederlandse burgers zien: het positieve oordeel is dat de overheid een centrale rol in hun leven speelt en het negatieve oordeel is dat er sprake is van onvoldoende verantwoording en transparantie. Dat laatste heeft onder meer betrekking op een duidelijke uitleg waar de publieke middelen aan zijn besteed, maar ook op het inzicht in welke data de overheid over burgers en ondernemers verzamelt en welke organisatie daar wat mee doet.

Figuur 2: Oordeel van burgers over de eigen overheid

Bron: Flash Eurobarometer 526 - Understanding Europeans' views on reform needs

Which of the following best describe the public administration in [COUNTRY]?

Up to three answers allowed.

	EU27	NL	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT
Complex and burdensome	48	29	48	58	45	40	56	20	25	39	48	60	37	53
Slow in providing services	47	28	43	35	40	28	47	22	29	55	55	55	59	56
Lacks transparency	29	33	31	24	33	24	23	25	35	41	36	19	35	28
Not close to the citizens	29	32	34	25	32	20	25	28	32	42	31	23	28	37
Plays a central role in people's lives	26	33	32	16	23	40	26	30	35	19	26	33	9	19
Under-skilled	22	22	20	22	18	16	14	40	20	36	17	28	29	29
Close to the citizens	15	23	18	11	19	18	16	21	22	9	12	8	8	12
Attractive employer	14	19	18	7	13	12	26	17	20	5	19	6	8	9
Fast and effective	9	20	9	5	7	11	13	23	18	4	5	3	2	4
None of these (spontaneous answer)	1	3	1	3	1	3	1	2	2	0	1	1	1	1
Don't know (spontaneous answer)	1	1	1	1	1	3	1	1	1	0	1	1	2	0

● Most frequently mentioned response

	CY	LV	LT	LU	HU	MT	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE
Complex and burdensome	37	30	39	19	47	19	32	46	37	34	38	50	43	21
Slow in providing services	67	27	25	25	29	35	42	39	56	45	46	57	40	38
Lacks transparency	32	33	28	15	34	37	26	45	25	35	19	28	21	22
Not close to the citizens	38	38	24	18	24	18	25	30	20	37	17	28	23	20
Plays a central role in people's lives	23	26	12	30	28	31	29	18	23	25	18	24	49	56
Under-skilled	38	27	20	17	10	19	17	33	22	26	19	22	6	12
Close to the citizens	10	10	15	22	23	42	24	19	14	24	27	17	20	29
Attractive employer	24	9	9	17	7	15	16	8	3	11	17	11	9	19
Fast and effective	5	5	16	32	16	25	17	8	13	10	14	5	9	11
None of these (spontaneous answer)	0	1	2	2	1	1	2	1	3	1	2	1	1	1
Don't know (spontaneous answer)	0	2	3	9	3	3	3	1	2	1	1	0	1	4

● Most frequently mentioned response

Nederland in internationaal perspectief: koploper én achterblijver

Als we de inzichten die we tot nog toe hebben opgedaan, confronteren met de goede voorbeelden in deze *Special*, waar staat de Nederlandse publieke dienstverlening dan?

De Nederlandse uitvoering doet het in vergelijking met andere landen goed. Uit een nadere beschouwing van onze internationale positie blijkt echter dat we het op specifieke terreinen minder goed doen. Meest in het oog springende element met betrekking tot de digitale dienstverlening is dat de gebruikers van die dienstverlening in Nederland minder bij de ontwikkeling betrokken worden. En dat er behoefte is aan meer transparantie van de overheid.

Als we vervolgens naar de goede voorbeelden uit andere landen kijken, dan zien we dat in een aantal gevallen zowel de digitale als de niet-digitale dienstverlening *gestoeld is op het principe dat de burgers en ondernemers niet hoeven te weten of te begrijpen hoe de overheid in elkaar zit*. In Nieuw-Zeeland is dat bijvoorbeeld omgedraaid: alle overheidsdiensten met betrekking tot een kind in zijn of haar eerste levensjaren zijn daar samengebracht achter 1 digitaal loket waar burgers terecht kunnen. Afhankelijk van de precieze behoefte van de burger, wordt hij of zij doorgeleid naar een dienstverlener om daar een aanvraag of melding te doen. Dit gebeurt

zonder dat de gebruiker in de gaten heeft inmiddels doorverwezen te zijn naar de backoffice van de aangesloten overheidsorganisatie.

Voor burgers die niet digitaal met de overheid kunnen of willen communiceren, is het Huis van het Kind in Vlaanderen de fysieke tegenhanger van dat ene digitale loket. In het Huis van het Kind kunnen ouders zonder afspraak binnenlopen om geholpen te worden met alle zaken die het kind en het ouderschap betreffen: hulp met toeslagen, opvoeding, scholing en zorg.

In Nederland hebben we geen vergelijkbaar digitaal of fysiek loket, hier doet men in de meeste gevallen zaken met individuele overheidsorganisaties.



Vlaanderen is in meerdere opzichten een gidsland. Om integrale (digitale) dienstverlening mogelijk te maken, is het een voorwaarde dat alle betrokken partijen op eenzelfde platform aangesloten zijn om de gegevens van burgers en ondernemers op te vragen die al beschikbaar zijn bij de overheid. In Estland is er zelfs een wet die daadwerkelijk verbiedt om gegevens die al bij de overheid bekend zijn, opnieuw op te vragen: het *only-once principe*. Andere goede voorbeelden uit (opnieuw) Vlaanderen en uit Portugal laten zien dat de overdracht van gegevens van burgers van de ene overheidsorganisatie naar de andere, ook wat privacy betreft heel goed geregeld kan worden. Let wel: dat zijn landen die aan dezelfde Europese privacyrichtlijn gebonden zijn (GDPR) als Nederland. De Rekenkamer constateert in een recent rapport dat het Nederlandse parlement hier bij de voorbereiding van wetgeving meer aandacht aan zou moeten besteden en dat uitvoeringsorganisaties moeten zorgen dat zij voldoende kennis hierover in huis hebben.²³

Op het moment dat het ene loket beschikbaar is en de achterliggende informatiehuishouding inclusief gegevensuitwisseling in orde is, wordt het mogelijk om *proactief* diensten te leveren. Het initiatief voor het aanvragen van de publieke diensten ligt in dat geval niet meer bij de burger. Samenwerkende overheidsorganisaties kunnen, door slim gebruik te maken van beschikbare gegevens, vaststellen dat burgers en ondernemers recht op of mogelijk behoefte hebben aan een bepaalde publieke dienst. In sommige gevallen wordt die dienst – bijvoorbeeld een financiële tegemoetkoming – zonder meer aan de betreffende burger ter beschikking gesteld, in andere gevallen wordt de burger enkel geattendeerd op de specifieke dienst. Daadwerkelijke voorbeelden van proactieve dienstverlening zijn toeslagen in Vlaanderen en de energietoeslag in Portugal.

In Vlaanderen en in Portugal zijn Europese privacyregels geen belemmering om mensen zo goed mogelijk te helpen

In Vlaanderen worden gegevens over personen door de overheid gecombineerd om hen automatisch een toeslag te geven. Hierdoor worden circa 180.000 kinderen extra bereikt. Het gaat met name om mensen die moeite hebben met de aanvraagprocedure en onvoldoende bekend zijn met de systemen van de overheid.

Het Vlaams Agentschap Uitbetaling Groeipakket (VUTG) krijgt hiervoor gegevens van meer dan tien andere organisaties. Denk daarbij aan persoonlijke informatie uit het Rijksregister, inkomensgegevens van de Belastingdienst en gegevens over inschrijving en aanwezigheid op school of opvang van het Vlaamse Ministerie van Onderwijs en Vorming. Op basis van deze gegevens wordt voor ieder kind maandelijks een basisbedrag uitbetaald, automatisch aangevuld met een of meerdere van de 8 toeslagen (schoolbonus, sociale toeslag, ondersteuningstoeslag, kinderopvangtoeslag, kleutertoeslag, schooltoeslag, wezentoeslag, pleegzorgtoeslag) waar het kind recht op heeft.



Bekijk online meer over het voorbeeld van Vlaanderen



Bekijk online meer over het voorbeeld van Portugal

De grondslag is een decreet (wet) waarin staat aangegeven dat het mogelijk is om gegevens te verzamelen. Dit sluit aan op het algemeen belang zoals omschreven in artikel 6 van de GDPR die het mogelijk maakt om informatie van inwoners te gebruiken. In Vlaanderen is vervolgens specifiek in protocollen met organisaties vastgelegd welke informatie wordt verzameld en waarvoor. De Kruispuntbank (nationaal) en gegevensdelingsplatform MAGDA (Maximale Gegevensdeling tussen Administraties; regionaal) leveren VUTG informatie van andere organisaties maar alleen voor zover die informatie relevant is voor de uitvoering van de taak. De Vlaamse Toezichtscommissie vervulde een belangrijke rol door vooraf te adviseren over het gebruik en uitwisseling van gegevens.

In Portugal wordt eenzelfde werkwijze gehanteerd als in Vlaanderen. Daar wordt automatisch een korting gegeven op de energierekening van mensen als uit de beschikbare gegevens blijkt dat ze hier recht op hebben. Het Agentschap voor Bestuurlijke Vernieuwing (AMA) heeft conform Europese wetgeving een werkwijze ontwikkeld waarmee gegevensdeling tussen verschillende overheidsdiensten kan plaatsvinden. Hierdoor zijn er vier keer zoveel gezinnen in beeld gekomen die recht hebben op deze energiekorting. Meer informatie over deze casus vindt u online.

Bron: Haagse Beek

De belangrijkste oproep in de Staat 2022 is om de complexiteit van wet- en regelgeving te verminderen. Door 1 loket voor burgers en ondernemers te bieden (al dan niet digitaal), verdwijnt die complexiteit in ieder geval in meer of mindere mate uit het zicht van gebruikers. Het subsidieportaal voor ondernemers in Oostenrijk is een mooi voorbeeld hoe door gebruik van beschikbare data en (verantwoorde) artificiële intelligentie, ondernemers in de richting geholpen worden van de subsidie(s) waar zij mogelijk recht op hebben. Om het beleid ook voor de publieke dienstverleners uitvoerbaar te maken, blijft het overigens noodzakelijk om vereenvoudiging van wet- en regelgeving een hoge prioriteit te geven.

De vraag die dit alles oproept, is waarom wij in Nederland in dit opzicht achterlopen bij andere landen. Ook in Nederland wordt al heel lang gesproken over 1 overheid, 1 loket, *only-once*, werken vanuit de opgave, de burger centraal stellen en dergelijke. Daar wordt op allerlei terreinen, bij allerlei organisaties en door allerlei mensen ook hard aan gewerkt. Bij de gemeenten²⁴ en vanuit Werk aan Uitvoering²⁵ lopen allerlei initiatieven om de burger meer centraal te stellen.

In de gezamenlijke visie op dienstverlening zijn voornemens opgenomen over ontwerpen vanuit de behoefte van de burgers en werken vanuit de opgave. Maar op basis van zowel het internationaal vergelijkend onderzoek als op basis van de getoonde praktijkvoorbeelden, hebben wij de indruk dat we in Nederland

onvoldoende in staat zijn om stelselmatig de wensen en behoefte van burgers centraal te stellen. De 1 loketgedachte is in Nederland nog bijna nergens werkelijkheid geworden, er is sprake van voornemens en experimenten. In de praktijk werken we nog vooral vanuit de logica van de eigen organisatie, de wetten en de regels. Ten opzichte van een aantal andere landen hebben we een duidelijke achterstand in te halen.

Op rijksoverheid.nl²⁶ en overheid.nl²⁷ is wel een verwijsservice rond levensgebeurtenissen te vinden. Een mooie functionaliteit hiervan is dat er via een aantal vragen een stappenplan wordt gegenereerd. Deze service is alleen nergens prominent zichtbaar; noch op de sites zelf, noch in de communicatie daarover. Bovendien moet de gebruiker zijn of haar eigen gemeente zelf opzoeken in een andere applicatie (het Register van Overheidsorganisaties²⁸). Informatie die bij gebruik van DigiD wel direct beschikbaar zou kunnen zijn.



INSPIRATIE UIT HET BUITENLAND

Denemarken laat het belang van een langetermijnstrategie zien

Borger.dk is het gepersonaliseerde loket voor de gehele Deense overheid. Iedere Deen kan op Borger.dk terecht voor inzage in en correctie van persoonsgegevens, aanvragen en toekenningen van (onder meer) subsidies en vergunningen, en pensioen- en burgerzaken. Grenzen tussen overheden en sectoren zijn op Borger.dk onzichtbaar. Daarmee biedt het portaal overzicht en gebruiksgemak. Inwoners van Denemarken hoeven niet op tientallen portalen afzonderlijk in te loggen, maar kunnen bij 1 loket terecht voor alle communicatie met en dienstverlening van de overheid. Bij de vormgeving van het loket staat de gebruiker centraal. De dienstverlening op Borger.dk is gegroepeerd rondom levensgebeurtenissen zoals 'verhuizen', 'ik krijg een kind' en 'pensioen'. Daarbij is de Deense variant van DigiD (MitiD) niet alleen voor digitale overheidsdiensten te gebruiken, maar ook bij veel Deense bedrijven en banken.

Op dezelfde manier kunnen Denen bij het digitale gezondheidsportaal Sundhed.dk terecht voor al hun medische informatie. Met een ouder wordende bevolking en een groeiend tekort aan zorgpersoneel zet de Deense overheid e-health in als een van de oplossingen om de gezondheidszorg betaalbaar en bereikbaar te houden voor iedereen.

Denemarken geldt als wereldwijde koploper op het gebied van digitalisering en publieke digitale dienstverlening. Dit is de Denen gelukt door hun digitale langetermijnstrategie. Sinds 2001 verschijnt elke vier jaar een nieuwe meerjarenvisie op digitalisering.

Nationale, regionale en lokale overheden werken daarin samen. In toenemende mate is ook het bedrijfsleven hierbij betrokken. Belangrijke uitgangspunten zijn dat iedereen moet kunnen profiteren van digitalisering, dat iedereen moet kunnen meedoen en dat datagebruik en digitale oplossingen ethisch verantwoord en transparant moeten zijn. Daarmee is deze digitale strategie een belangrijk kompas voor het doen van gezamenlijke publieke investeringen.

Een andere succesfactor voor publieke digitale dienstverlening in Denemarken is dat de uitvoering van digitalisering centraal belegd is in één organisatie. Deze zogenaamde 'Digitaliseringsstyrelsen' werkt nauw samen met andere overheden. Waar in Nederland decentralisatie en consensus belangrijk zijn voor het tempo en de richting van digitalisering in de publieke sector, wordt in Denemarken gewerkt volgens een duidelijke centrale regie en heldere kaders. De Deense aanpak laat zien dat consequent, samenhangend en langjarig beleid bijdraagt aan dienstverlening die voor inwoners laagdrempelig en overzichtelijk is.

Bron: Haagse Beek

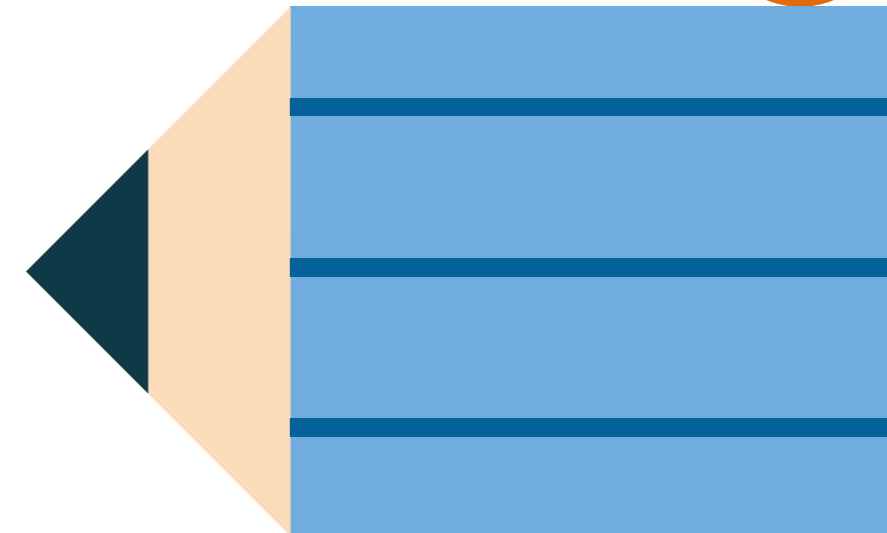
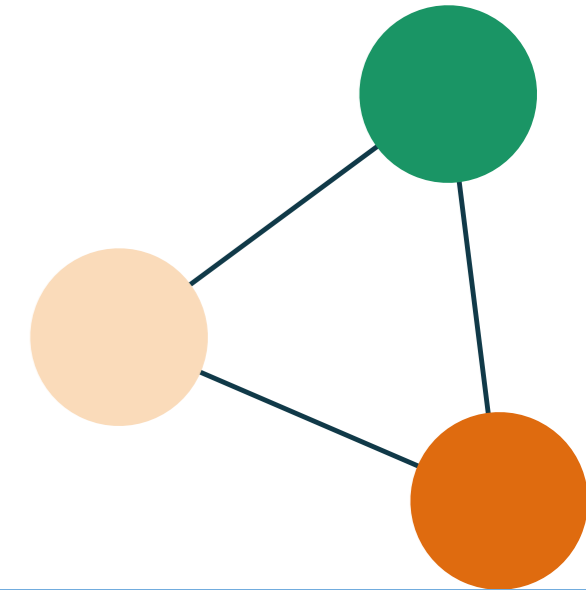


Bekijk online meer over dit goede voorbeeld

Om hiervoor inspiratie op te doen hoeven we niet ver te reizen. We kunnen ons optrekken aan onze burens en overburens uit Vlaanderen en Denemarken. Denemarken kent een digitaliseringsstrategie die al gedurende decennia consequent wordt uitgevoerd, met als belangrijkste principe dat de overheid via 1 loket voor burgers en ondernemers ontsloten moet worden en met als belangrijk instrument 1 digitaliseringsorganisatie van de centrale overheid die in nauw contact staat met de lagere overheden.

De Nederlandse strategie omtrent publieke dienstverlening en digitalisering is veel vrijblijvender. In Nederland worden net in als in andere landen allerlei centrale faciliteiten voor een digitale overheid aangeboden (generieke basisinfrastructuur, elektronische identiteiten, etcetera), maar of daar gebruik van wordt gemaakt, wordt in Nederland vaak overgelaten aan publieke dienstverleners. Regeringscommissaris Informatiehuishouding Arre Zuurmond formuleerde dat in 2021 als volgt: "Tegelijk geldt dat er belangrijke delen van het I-beleid versnipperd en met te weinig doorzettingsmacht belegd zijn. Een overheidsbrede, politiek bestuurlijk gestuurde informatie-samenlevingsagenda ontbreekt."²⁹

In aanvulling hierop wijzen we nog op het belang van transparantie en op de voorbeeldrol van Estland daarin. In dat land kunnen burgers en ondernemers op elk moment zien over welke gegevens de overheid beschikt, wie daar toegang toe heeft en wie ze heeft ingezien en aangepast of aangevuld. Het herstellen van fouten in de opgeslagen informatie wordt daarmee veel eenvoudiger.





Ter illustratie Tips van ChatGPT

Dit is volgens ChatGPT de aanpak die tot goede overheidspraktijken leidt bij lidstaten van de Europese Unie:

1. Denken en ontwerpen vanuit de gebruiker

Openbare diensten worden ontworpen volgens de behoeften en voorkeuren van burgers en bedrijven, door middel van experimenten, prototyping en co-creatie, waarbij belanghebbenden bij het ontwerp worden betrokken.

2. Open data

Overheden delen gegevens met bedrijven, onderzoekers en burgers, bevorderen transparantie en verantwoording en ondersteunen innovatie en ondernemerschap.

3. Digitale diensten

Er wordt steeds meer nadruk gelegd op digitale overheidsdiensten, waardoor de kwaliteit en toegankelijkheid van overheidsdiensten worden verhoogd en doeltreffende communicatie tussen burgers en autoriteiten wordt vergemakkelijkt.

4. Samenwerkend bestuur

Samenwerking tussen de publieke, private en maatschappelijke sector wordt bevorderd om sociale en milieu-uitdagingen aan te pakken, waaronder corruptie, afvalbeheer en stedelijke ontwikkeling.

5. Effectbeoordeling

Rigoureuze effectbeoordelingen worden gebruikt om initiatieven te evalueren, empirisch onderbouwde beleidsvorming te bevorderen en verantwoordingsplicht en kwaliteit te waarborgen.

6. Capaciteitsopbouw

De nadruk ligt op het opbouwen van de kennis en vaardigheden van openbare dienstverleners om de innovatie ook te benutten en veranderingen te managen.

Aanknopingspunten voor verbeteringen

Een aantal recente studies in opdracht van de Staat van de Uitvoering bieden mogelijke verklaringen voor de meer systemische problemen die zich in de Nederlandse publieke dienstverlening en voorafgaande beleidsvorming voordoen. En daarbij bieden ze ook aanknopingspunten voor verbeteringen.

Externe oriëntatie moet beter

In het kader van het WRR-programma van de Deskundige Overheid, onderzocht Paul 't Hart wat we kunnen leren van 74 buitenlandse succeservaringen.³⁰ Hij signaleert dat overheidsorganisaties – met veel inhoudelijke deskundigheid en operationele knowhow in huis – succesvol zijn als zij niet in de valkuil trappen van denken te weten wat goed is voor de burgers en bedrijven. In de meeste gevallen blijken meer responsieve en inclusieve strategieën succesvoller, met meer aandacht voor kennis van anderen en inzichten van burgers en bedrijven.

Dat sluit aan bij de eerder aangehaalde conclusies uit het EIPA-onderzoek dat diversiteit in de advisering samengaat met betere publieke prestaties. De eerste bevindingen uit onderzoek van Caelesta Braun³¹ wijzen uit dat er bij de Rijksoverheid in Nederland vooral sprake is van een gesloten benadering van de samenwerking tussen ambtenaren en externe partijen. Uitwisseling van ideeën vindt veelal op uitnodiging plaats en is niet algemeen toegankelijk. Een belangrijke drijfveer van de Rijksoverheid is daarbij de wens om draagvlak te creëren: men is dus niet alleen gericht op kennis en het ontsluiten van expertise. De voorlopige conclusie van de auteur luidt daarom dat er sprake is van suboptimale samenwerking met maatschappelijke partners.



Coördinatie kan beter

Thomas Schillemans en anderen³² hebben in een aantal Europese landen onderzoek gedaan naar verschillende stijlen van verantwoording van en controle over op afstand geplaatste uitvoeringsorganisaties. In Nederland betrof dat de verhouding van nationale agentschappen en uitvoeringsorganisaties met de ministeries. Een opmerkelijke conclusie over de Nederlandse situatie is dat de verantwoording in ons land veel vaker dan elders plaatsvindt tussen de uitvoerder en een enkel departement. Dat departement is dan de eigenaar van de uitvoerder en wordt ook wel het *moederdepartement* genoemd. Volgens de auteurs van de studie is dit het directe gevolg van de specifieke Nederlandse verhouding tussen ministers en ministeries onderling: er is sprake van een *beperkte onderlinge coördinatie*.

Ook Frits van der Meer en Caspar van den Berg³³ onderzochten de aansturing van uitvoeringsorganisaties door de centrale overheid in verschillende Europese landen. Zij richtten zich daarbij vooral op de hervormingen die zich daarin in de afgelopen decennia hebben voorgedaan. Uit deze studie blijkt dat het gebrek aan integraliteit (verkokering) van beleid al vanaf de jaren 60 van de vorige eeuw een belangrijke drijfveer is voor hervormingen in de relatie tussen beleid en uitvoering. Daar voegen ze aan toe dat, terwijl de emancipatie van de uitvoering vaak het streven was (een kernpunt bij de introductie van New Public Management eind jaren 80), er in de hiërarchische verhouding tussen departementen en uitvoerders eigenlijk niet zoveel is veranderd. Alle hervormingspogingen om gelijkwaardigheid te creëren ten spijt. De dominantie lag en ligt bij de politiek gesteunde opdrachtgever, de ministeries. Dit probleem heeft zich in alle onderzochte landen voorgedaan.

Verder constateren de auteurs dat de prestaties van de Nederlandse beleidsuitvoering naar internationale maatstaven zeker niet slecht te noemen zijn. Dat lieten wij eerder in deze *Special* ook zien. Toch stellen Van der Meer en Van den Berg dat het Nederlandse systeem van beleidsuitvoering te maken heeft met achterstallig onderhoud en meer aandacht nodig heeft in financieel en bestuurlijk opzicht. Het systeem teert in zekere zin nog op de kwaliteit uit het verleden, maar die kwaliteit is aan erosie onderhevig.

Tot slot: zowel internationaal vergelijkend onderzoek als goede praktijkvoorbeelden uit andere landen wijzen erop dat het voor succesvolle publieke dienstverlening cruciaal is om de leefwereld van burgers en ondernemers als uitgangspunt te nemen en open te staan voor kennis en expertise van buiten het overheidssysteem. In het relatief verkokerde Nederlandse overheidslandschap, vereist dit een omslag in denken en organiseren om de opgelopen achterstand goed te maken. Om die omslag te realiseren, is een gemeenschappelijk initiatief van politiek, beleid en publieke dienstverleners hard nodig. De goede voorbeelden uit andere landen kunnen daarvoor de inspiratie vormen.

De praktijk in andere landen leert ons dat je op kleine schaal kunt beginnen om vervolgens stap voor stap verbeteringen door te voeren. In Nieuw-Zeeland heeft men het ene digitale loket voor het kind op die manier ontwikkeld. Een op Oostenrijk geïnspireerde subsidie-hulp voor ondernemers is in Nederland ook op te zetten. Andere inspirerende voorbeelden – het Vlaamse groeipakket en het fysieke Huis van het Kind – vergen meer voorbereidingstijd. Maar waarom zouden we niet beginnen om eens op een rij te zetten welke stappen er nodig zijn om Nederlandse varianten te realiseren?

Voor een hervorming van het Nederlandse stelsel van belastingen en toeslagen – inclusief de onderliggende IT-systemen – moeten we naar analogie van Nieuw-Zeeland een decennium uittrekken. Soms is complexiteit en onuitvoerbaarheid niet op te lossen door het bestaande te versimpelen, maar moeten we terug naar de tekentafel om het fundamenteel anders te doen. Dat was ook de conclusie van vertegenwoordigers uit de Nederlandse praktijk tijdens de afsluitende discussie³⁴ over de voorbeelden uit het buitenland. Samen doorbreken we het patroon.



Overzicht van praktijkvoorbeelden uit andere landen



BELGIË & ESTLAND
Koplopers op het gebied van de digitale loketfunctie



OOSTENRIJK
Vermindering van de complexiteit voor ondernemers in Oostenrijk



NIEUW-ZEELAND
Nieuw-Zeeland heeft zijn systemen van de Belastingdienst vervangen en daarin de gebruiker centraal gezet



IERLAND
In Ierland houden de inspectie en het onderwijsveld elkaar voor lange tijd vast



DENEMARKEN
Denemarken laat het belang van een langetermijnstrategie zien



ESTLAND & NIEUW-ZEELAND
In Estland en Nieuw-Zeeland krijg je in een paar klikken wat je van de overheid nodig hebt. Hoe kregen ze dit voor elkaar?



VIJFTIG LANDEN
In meer dan 50 landen helpen families zichzelf uit de armoede door middel van hun eigen 'life map'



BELGIË & PORTUGAL
In Vlaanderen en in Portugal zijn Europese privacyregels geen belemmering om mensen zo goed mogelijk te helpen



BELGIË
Automatische toekenning van toeslagen en persoonlijk contact met ouders gaan in Vlaanderen samen op



COSTA RICA
Landbouw en biodiversiteit gaan in Costa Rica hand in hand



PRAKTIJKVOORBEEDEN ONLINE
Alle praktijkvoorbeelden zijn online te vinden via haagsebeek.nl/innovatinggovernment



SLOTREFLECTIE
Wat leert Nederland van het buitenland: slotreflectie over de goede voorbeelden en hun toepasbaarheid in Nederland.
haagsebeek.nl/innovating-government/innovating-government-wat-leert-nederland-van-het-buitenland

Register voetnoten

- 1 Haagse Beek, haagsebeek.nl/innovating-government (2023).
- 2 haagsebeek.nl/innovating-government/innovating-government-wat-leert-nederland-van-het-buitenland
- 3 Vincent Homburg, *Digitale dienstverlening in Estland: een klein en een groot verhaal*, University of Tartu (juni 2023). staatvandeuitvoering.nl/nieuwsbericht/digitale-dienstverlening-in-estland-notitie/
- 4 staatvandeuitvoering.nl/nieuwsbericht/gesprek-met-tweede-kamer/
- 5 kvk.nl/over-kvk/jaarverslag-2022/
- 6 emissieautoriteit.nl/documenten/publicatie/2023/05/01/stand-van-de-nea-2023
- 7 staatvandeuitvoering.nl/nieuwsbericht/belastingdienst-toont-daadkracht-in-stand-van-de-uitvoering/
- 8 Het European Institute of Public Administration (EIPA) voert in samenwerking met het Ministerie van BZK een meerjarig onderzoeksprogramma uit, waarin een breed spectrum aan publieke prestaties in 35 landen met elkaar wordt vergeleken. Het is een actualisatie van eerdere benchmarkstudies die in opdracht van het ministerie zijn gedaan en betreft de prestaties in de periode 2007 tot en met 2022. In 2023 is een deelstudie verschenen waarin ook de prestaties van het openbaar bestuur aan de orde komen: Christoph Klika, Miranda Lovell-Prescod and Paolo Giovanetti, (2023) 'Public Sector Performance Programme 2022 Sub-Study: an International Benchmarking study', February 2023.
- 9 OECD, Trust Survey 2022, Building Trust to Reinforce Democracy (2022). oecd.org/governance/trust-in-government/
- 10 UN E-Government Survey 2022. Report without annexes.pdf (un.org) (2022). publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022
- 11 eGovernment Benchmark 2022 | Shaping Europe's digital future (europa.eu) digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2022
- 12 WEF: The Global Competitiveness Report (2019).
- 13 Een recent ten behoeve van deze Special uitgevoerde aanvullende analyse door Paul Dekker op de uitkomsten van de OECD Trustsurvey, bevestigt dit beeld van variaties in vertrouwen in de overheid afhankelijk van het inkomen en vooral het opleidingsniveau van respondenten. Nederland is daar overigens niet uniek in, dit verband tussen inkomen en opleiding enerzijds en het vertrouwen in de overheid anderzijds, doet zich in vrijwel alle onderzochte landen voor. Bron: Onderzoeknotitie van Paul Dekker: *Sociale Verschillen in houding tegenover de overheid*, Universiteit van Tilburg, (april 2023). staatvandeuitvoering.nl/onderzoek/sociale-verschillen-in-houdingen-tegenover-de-overheid/
- 14 ICTU Zoë Rouwhorst, Internationale casusvergelijking socialezekerheidsschandalen, Den Haag, (november 2022). staatvandeuitvoering.nl/onderzoek/internationale-casusvergelijking-sociale-zekerheid-schandaal/
- 15 Andrew Podger AO – Report to the Robodebt Royal Commission (2023). robodebt.royalcommission.gov.au/system/files/2023-02/andrew-podger-report-to-robodebt-royal-commission.pdf
- 16 World Justice Project, The 2022 WJP Rule of Law Index, (2022). worldjusticeproject.org/rule-of-law-index
- 17 Rathenau Instituut, De digitale overheid in kaart?, Den Haag (april 2023). rathenau.nl/nl/wetenschap-cijfers/de-digitale-overheid-kaart
- 18 Bureau Forum voor Standaardisatie, Monitor Open Standaarden 2022, Den Haag, (november 2022). forumstandaardisatie.nl/metingen/monitor
- 19 staatvandeuitvoering.nl/nieuwsbericht/factsheet-digitoegankelijkheid/
- 20 De percentages hebben betrekking op websites waarvan de toegankelijkheidsverklaring bekend is. Van een deel van de organisaties ontbreken de gegevens over de toegankelijkheid.
- 21 EU, Flash Barometer 526, Understanding Europeans' views on reform needs, (mei 2023). europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3054
- 22 SCP, Notities – Sociale en Culturele Ontwikkelingen – Stand van Nederland 2023 (april 2023). scp.nl/publicaties/publicaties/2023/04/14/sociale-en-culturele-ontwikkelingen-2023
- 23 Rekenkamer, Omgang met de AVG in relatie tot uitvoering overheidstaken, Den Haag (2023). rekenkamer.nl/publicaties/kamerstukken/2023/03/30/omgang-met-de-avg-in-relatie-tot-uitvoering-overheidstaken.
- 24 vng.nl/sites/default/files/2022-11/1-Loket.pdf
- 25 werkenaanuitvoering.nl/dienstverlening
- 26 rijksoverheid.nl/onderwerpen/levensgebeurtenissen/overzicht-levensgebeurtenissen
- 27 overheid.nl/dienstverlening/levensgebeurtenissen
- 28 organisaties.overheid.nl/
- 29 Reflectie op de digitale tentoonstelling over de geschiedenis van het informatiseringsbeleid van de overheid. kennisvandeoverheid.nl/leren-van-het-verleden/tentoonstellingen/informatiseringsbeleid
Arre Zuurmond, *De postkoets met hulpmotor heeft nu zijn langste tijd wel gehad*, Den Haag (2021). kennisvandeoverheid.nl/leren-van-het-verleden/documenten/publicaties/2021/12/17/de-postkoets-met-hulpmotor-heeft-nu-zijn-langste-tijd-wel-gehad
- 30 Paul 't Hart, working paper, *Een deskundige overheid: Leren van buitenlandse succeservaringen*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) Den Haag (mei 2023).
- 31 Caelesta Braun, *Verbonden met Buiten. Over de uitdagingen en kansen van maatschappelijke sensitiviteit*, Universiteit van Leiden (2023).
- 32 Schillemans, T. et al, *Public sector accountability styles in comparing accountability and control of agencies*, in Public Policy and Administration (PPA), Vol 0 (0), 1-22 (2022).
- 33 Frits M. van der Meer en C.F. van den Berg, *De aansturing van de uitvoering historisch en internationaal vergeleken*, Leiden (mei 2023).
- 34 haagsebeek.nl/innovating-government/innovating-government-wat-leert-nederland-van-het-buitenland

Colofon

Uitgave juni 2023, Den Haag.

Volg de ontwikkelingen

We blijven internationale goede voorbeelden verzamelen. Ga voor deze casussen en meer achtergrondinformatie naar staatvandeuitvoering.nl.

staatvandeuitvoering.nl

