

De donkere kant van de maan

Informatietechnologie zou moeten leiden tot minder bureaucratie en betere dienstverlening. In decentraal georganiseerd Nederland lukt dat maar niet, schrijft Arno Visser, president van de Algemene Rekenkamer.

Arno Visser

Illustraties René van Asselt



ARNO VISSER (55) is president van de Algemene Rekenkamer en publiceert voor het zesde jaar op rij zijn nieuwjaarsessay in *EW*.

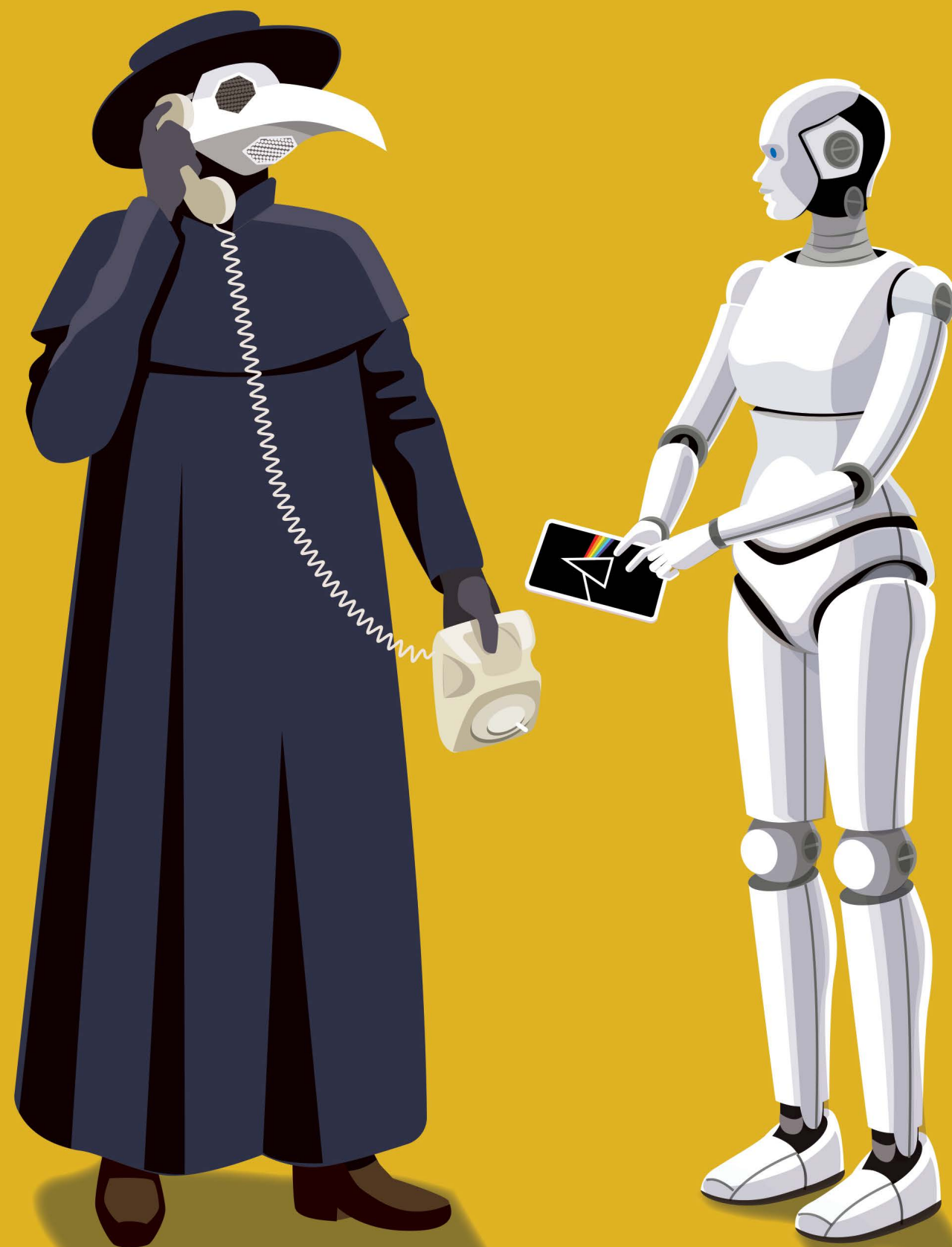
Voordat Visser lid werd van de Rekenkamer, was hij als wethouder van Almere onder meer verantwoordelijk voor financiën (2008-2013). Ook was hij lid van de Tweede Kamer namens de VVD (2003-2006).

Visser studeerde algemene literatuurwetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen.

In 1999 mislukte een NASA-missie naar Mars. Door een koerscorrectie om de ruimtesonde in de ideale baan te krijgen, vloog hij met veel te hoge snelheid de atmosfeer binnen, waarna hij verbrandde. De oorzaak was dat NASA rekende met de metrische standaard van newton-seconden, terwijl de fabrikant de stuurmotoren had geprogrammeerd in *pounds* en *inches*. Daardoor berekende NASA de benodigde hoeveelheid brandstof om de ruimtesonde bij te sturen in kilo's, maar 'dacht' de ruimtesonde dat het ponden waren. Begripsverwarring met fatale gevolgen.

Recent schreef *de Volkskrant* over begripsverwarring bij het doemscenario van de coronapandemie – 'code zwart'. Anderhalf jaar na de eerste intelligente *lock-down* werd pas duidelijk dat het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de ene kant, en de artsen aan de andere, niet hetzelfde onder die term verstonden. In de krant zei hoogleraar crisismanagement Arjen Boin daarover: 'Het duiden van een ernstige situatie is altijd een kwestie van semantiek. Het is een strijd tussen partijen om de dominante definitie van de situatie. Als je erin slaagt jouw definitie tot de dominante te maken, heb je een grote stap gezet om ook jouw oplossing geïmplementeerd te krijgen.'

De term 'code zwart' en het lot van de *Mars Climate Orbiter* illustreren nut en noodzaak van duidelijke afspraken tussen samenwerkende partijen. Dat is essentieel waar moderne technologische systemen taken uitvoeren. En dat gaat verder dan alleen bits en bytes, nullen en enen. Om verwarring te voorkomen, moeten mensen, organisaties en systemen de informatie die ze uitwisselen op dezelfde



manier interpreteren. Ze moeten dezelfde taal spreken, om ongelukken te voorkomen of te belichten wat verborgen bleef.

Dat geldt niet alleen voor ruimtesondes, maar voor alles in onze moderne omgeving: muziek *streamen*, online vergaderen, betalingen doen via een app, data opslaan in de cloud; er moet een connectie worden gemaakt, informatie worden overgedragen, en dat stoelt op afspraken over techniek en semantiek.

Het openbaar bestuur is geen uitzondering op die regel. Maar hoe zit dat in Nederland? Hebben we een goed georganiseerde publieke sector met organisaties die hetzelfde woordenboek hanteren? Of clubs die los van elkaar woorden en begrippen gebruiken?

Deze vragen krijgen onvoldoende aandacht. De gevolgen zijn veelal niet zo dramatisch als bij de mislukte NASA-missie, maar kunnen grote consequenties hebben. Zie het voorbeeld van 'code zwart'. Het openbaar bestuur draait bovendien op informatie- en communicatietechnologie die publieke organisaties met elkaar zou moeten verbinden.

Elk beleidsterrein hangt samen met ICT

De parlementaire onderzoekscommissie Elias uitte zich daarover in 2014 al kritisch: 'De politiek beseft het niet, maar ICT is overal,' bromde deze commissie tot de eigen collega's. 'De Kamer, het kabinet, "de politiek" in het algemeen is te weinig doordrongen van het feit dat elk onderwerp en beleidsterrein tegenwoordig samenhangt met ICT. [...] Een gebrek aan ICT-bewustzijn zorgt ervoor dat het moeilijk is om over ICT-gerelateerde onderwerpen het debat te voeren met de Kamer. Aangezien ICT tegenwoordig overal aanwezig is, raakt dit de kern van de taken van de rijksoverheid.'

Dat wrekt zich als het erom spant. Dat bleek in het begin van de coronacrisis in 2020. De Friese GGD-directeur Margreet de Graaf noemde in een interview met *de Volkskrant* de ICT achter infectieziektebestrijding in Nederland 'houtje-touwtje'. Er was geen sturing van bovenaf op de inrichting van technische systemen en onderlinge uitwisseling van informatie. De oorzaak was volgens haar 'dat de publieke gezondheid in Nederland sinds de tijd van de pestdokers in de zeventiende eeuw decentraal is georganiseerd'.

De GGD'en zijn samenwerkingsverbanden van gemeenten. Toen in Nederland mensen besmet raakten met het virus, was de uitwisseling van gegevens bij de GGD'en niet geautomatiseerd. Vóór de corona-uitbraak werden aantallen besmettingen met bijvoorbeeld kinkhoest handmatig in het systeem van het RIVM ingevoerd. *De Volkskrant* beschreef hoe de bron- en contactonderzoekers zich beklagden. 'Elke GGD heeft zijn eigen afgesloten omgeving in het systeem, waardoor gegevensuitwisseling tussen regio's erg lastig is. Dat wrekt zich als een besmet persoon in een andere regio is besmet dan waar hij woont en geregistreerd staat.'

De linkerhand wist niet wat de rechter-



hand deed. Dat bleek in 2020 ook uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer. De landelijke testcapaciteit moest worden opgeschroefd, maar het ontbrak aan inzicht in capaciteit, voorraden en materialen. Zo kon in de ene regio een overschot aan materiaal – bijvoorbeeld wattenstaafjes – zijn, terwijl in een andere regio juist een tekort was. Onderling was dat niet bekend, want informatie was niet deelbaar en uitwisselbaar. Het leidde tot een terughoudend testbeleid, terwijl er meer mogelijk was geweest, zo bleek later. Net als bij de ruimtesonde werd de snelheid niet goed ingeschat.

GGD'en doen alle aanbestedingen zelf en kunnen niet met elkaar communiceren

De Algemene Rekenkamer omschreef die organisatie netjes als 'gefragmenteerd landschap' en niet als een 'organisatie uit de tijd van de pestdokers'. Maar de kritiek komt op hetzelfde neer. De diversiteit aan testsystemen en bijbehorende materialen sloten niet aan. De oorzaak? De 25 GGD'en, allemaal samenwerkingsverbanden van de bijna vierhonderd gemeenten, doen alle los van elkaar aanbestedingen.

Door het ontbreken van gedeelde uitgangspunten bestond dat landschap uit niet op elkaar aansluitende technische systemen, wat vervolgens leidde tot organisaties die niet met elkaar konden communiceren, terwijl de crisis om

overzicht en snelle maatregelen vroeg.

Waarom die strijd om semantiek en standaarden? Een belangrijke verklaring is een even geliefd als verraderlijk begrip in het openbaar bestuur: autonomie. Dat begrip is sinds de tijd van de pestdokers dominant aanwezig in ons land, ook in wat we nu noemen de gedecentraliseerde eenheidsstaat van Johan Rudolph Thorbecke. De staatsman klaagde in 1847 al over 'een verward, beginselloos stel van voorschriften'. Hij beschouwde het bestuur indertijd als 'desorganisatie van regering' vanwege 'een mengmoes van Koninklijke Besluiten, ministeriële mededelingen, dispositieven van Gedeputeerde Staten en gouverneurscirculaires, een stapel van administratieve recepten, zonder eenheid van begrip of beginsel'.

Thorbecke bracht eenheid en orde in dat allegaartje van publieke organisaties, maar hij respecteerde het verleden en bouwde de eenheidsstaat van onderaf op. Dat uitgangspunt en die traditie maken dat veel organisaties in het publieke domein een onafhankelijke bevoegdheid hebben die verstrekkend is – tot aan de semantiek toe.

Hier wordt zeer aan gehecht, maar het leidt uiteindelijk tot partijen die zelf kunnen bepalen hoe ze hun organisatie inrichten, en dus met welke ICT-systemen ze werken, en welke (digitale) begrippen ze daarbij gebruiken. Noem het een moderne variant van 'sovereiniteit in eigen kring'. Of om in coronatermen te blijven: baas in eigen bubbel. 'Geen Haagse in-menging' is het gemeenschappelijk devies. Zelfs Thorbecke kreeg het verwijt centralistisch en daarmee on-Nederlands te zijn.

Video 2000: prijs van onafhankelijkheid

Autonomie is een mooi uitgangspunt. Maar de vraag is hoe ver die onafhankelijkheid reikt. Video 2000 is een parabel die duidelijk helpt maken waar de schoen wringt. Eind jaren zeventig introduceerde Philips een nieuwe technologie voor videorecorders die moest concurreren met de al bestaande systemen VHS en Beta-max. Hoewel het Video 2000-systeem technisch superieur was, werd het geen succes.

De valse mythe is dat er onvoldoende porno-aanbod was op Video 2000-format. Het werkelijke probleem was dat Philips-Amerika zich als onafhankelijk concern opstelde en vond dat het autonoom een keuze kon maken. Onder het Philips-logo werden op 's werelds grootste markt videospelers verkocht die een andere techniek hadden. Het gevolg van de verschillende standaarden was, dat je in een videotheek moest zoeken naar een videoband met het juiste format. En filmaatschappijen moesten keuzes maken op welk format ze een film verkochten. Uiteindelijk was dat niet toekomstbestendig. Iedereen was slechter af. Philips trok aan het kortste eind.

Hoe anders verliep de introductie van de cd. Philips en Sony wilden geen herhaling van de geschiedenis en

sloegen de handen ineen om samen een nieuwe, digitale geluidsdrager te ontwikkelen: de compact disc. Er kwam een toekomstbestendige standaard met technische en semantische afspraken. De leukste zijn over de grootte van de uitsparing in het midden: een dubbeltje. En over de hoeveelheid informatie op een schijfje: de baas van Sony wilde *Symfonie nr. 9* van Beethoven door Herbert von Karajan op één disc kunnen luisteren.

Men begreep dat toekomstbestendige informatie-uitwisseling en standaardisatie bij elkaar horen. Wat was het gevolg? Het maakte niet meer uit van welke fabrikant consumenten een speler kochten: de cd paste altijd. En muzikuitgevers en muzikanten hadden toegang tot iedereen. De techniek ondersteunde het doel: verspreiden en delen van informatie. Tot op de dag van vandaag maken de afspraken van toen mogelijk dat *content* digitaal wordt bewaard en gedeeld, en dat we muziek en video over de hele wereld de huiskamers in *streamen*.

De vraag is nu of de organisatie van het openbaar bestuur het equivalent van de Video 2000 of van de cd is. Helaas, Video 2000 is vaak illustratief. Niet alleen bij het Rijk, provincies en gemeenten, maar ook in de zorg en het onderwijs. De digitale taal en standaarden en ICT-systemen sluiten vaak niet op elkaar aan. Net als bij Philips in Amerika ligt de oorzaak bij begrippen als onafhankelijkheid, autonomie en soevereiniteit – vaak ondersteund door zwaar aangezette rechtstatelijke motivatie. De 'trias politica' zou centraal vastgestelde begrippen niet verdragen, gemeentelijke en provinciale autonomie evenmin. Thorbecke en Montesquieu zouden het niet anders hebben gewild.

Het gevolg is dat digitale systemen van publieke organisaties vaak niet op elkaar aansluiten. Niet technisch en niet semantisch. De geschiedenis herhaalt zich: het is de moderne variant op de mengmoes van regelingen en voorschriften waarover Thorbecke klaagde.

Ongewenste uitstroom in strafrechtketen

Als voorbeeld het veiligheidsdomein. In 2012 publiceerde de Algemene Rekenkamer het onderzoek *Prestaties in de strafrechtketen*. De organisaties die moeten opsporen (politie), vervolgen (OM), berechten (rechterlijke macht) en straffen uitvoeren (gevangeniswezen) hadden een ongewenste uitstroom van zaken. Vaak wist men niet eens hoeveel zaken werden teruggestuurd binnen of zelfs helemaal verdwenen uit de strafrechtketen. Dat gold voor geweldsmisdrijven, zoals mishandeling en verkrachting, maar ook voor vermogensmisdrijven, zoals diefstal en witwassen. Kansrijke zaken konden niet worden afgerond, ze verjaarden, of wet- en regelgeving werden niet goed nageleefd.

In 2012 was dit de analyse van de Algemene Rekenkamer: 'Een op de keten toegesneden informatie-architectuur ontbreekt.' De aanbeveling was: 'Ontwikkel een informatiestrategie voor de strafrechtketen [...] De infor-

Digitale systemen van publieke organisaties sluiten vaak niet op elkaar aan

Tot corona moest RIVM gegevens over kinkhoest handmatig in systeem invoeren

matievoorziening zal ketenbreed zodanig ingericht moeten zijn dat deze in lijn is met het beleid voor de keten als geheel en een betrouwbaar beeld kan geven. Dat vraagt in ieder geval om een visie op de afstemming van (gegevensdefinitie in en functionaliteit van) verschillende systemen, op betrouwbaarheid van informatie en op verantwoordelijkheden voor vastlegging en beheer van informatie.’

Vergelijk het met de Mars-ruimtesonde of code zwart. Maak iemand verantwoordelijk voor de afstemming en vastlegging van gebruikte begrippen en definitie. Vorig jaar schreef prof. dr. Lineke Sneller in een *quickscan* over die strafrechtketen: ‘Een cruciale rol voor het realiseren van de benoemde ambities is weggelegd voor digitalisering. Niet alle ambities worden gerealiseerd. Een voorbeeld van een terugkerende en belangrijke ambitie is de digitale uitwisseling van processtukken door de hele keten, ook wel bekend als digitaal dossier of digital-born. De realisatie van deze doelstelling werd voorzien voor 2016; tot op heden is deze doelstelling niet ketenbreed gerealiseerd. Er zijn veel initiatieven en proeftuinen, maar landelijke implementatie en gebruik door alle ketenpartners worden niet bereikt.’

Geen zicht op effect van milieusancities

Ander voorbeeld: de aanpak van milieucriminaliteit. Ook hier is betrouwbaarheid van informatie-uitwisseling een probleem. Hierdoor hebben de toezichthouders, handhavers en bewindslieden geen zicht op de aard noch op de omvang van milieucriminaliteit en -overtredingen. Er is geen zicht op de veelplegers onder de bedrijven. En geen zicht op de effectiviteit van sancties, noch op tekortkomingen in toezicht en handhaving.

Het Openbaar Ministerie heeft met diverse regionale omgevingsdiensten convenanten ondertekend over samenwerking en gegevensuitwisseling. Dat het dergelijke afspraken moet maken met afzonderlijke provinciale omgevingsdiensten is een illustratie van het probleem dat landelijke opererende diensten in een gefragmenteerd landschap werken. Er is een platform voor gegevensuitwisseling, dat heet Inspectieview. Provincies, van oudsher autonoom en onafhankelijk, sluiten zich ondanks wettelijke verplichtingen daar niet op aan.

Een commissie onder voorzitterschap van oud-minister Jozias van Aartsen was duidelijk: ‘De informatie-uitwisseling (is) niet op het vereiste niveau om bij te dragen aan de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ook de afstemming tussen strafrecht en bestuursrechtketen komt hierdoor in de knel.’

Het probleem komt ook voor in het ‘sociaal domein’. Mensen die langdurige zorg, ondersteuning, begeleiding of jeugdhulp nodig hebben, kunnen dit zelf inkopen via een persoonsgebonden budget (pgb). Tot 2015 kregen de aanvragers het budget overgemaakt op de eigen bankrekening waarmee zij zelf hun zorgverlener konden betalen. Het bleek een fraudegevoelig systeem. Vanaf 2015 werd daarom het geld voor de

Wat is de Algemene Rekenkamer?

De onafhankelijke Algemene Rekenkamer, gevestigd aan het Lange Voorhout in Den Haag, dateert in zijn huidige vorm van 1814 en controleert of de uitgaven van de rijksoverheid rechtmatig en doelmatig zijn gedaan.

De uitgaven moeten in overeenstemming zijn met de regels en genomen besluiten, en de bestede bedragen moeten daadwerkelijk aan het beoogde doel zijn uitgegeven. In toenemende mate staat in onderzoek ook de vraag centraal of overheidsbeleid doel treft.

Het college van de Rekenkamer bestaat uit drie leden. Sinds 2015 is Arno Visser president van dit college. De twee andere collegeleden zijn Barbara Joziasse en Ewout Irgang. De Rekenkamer heeft zo’n 270 medewerkers.

Door gebrek aan standaardisatie kregen burgers niet of laat uitgekeerd

pgb’s bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB) ondergebracht. En gemeenten en zorgkantoren konden vanaf dat jaar bij de SVB declareren. De SVB betaalt na een controle de zorgverlener uit. Dat was althans de gedachte.

Het ging vanaf de eerste dag flink mis. Want voorwaarde is dat alle betrokken organisaties met elkaar gegevens uitwisselen om ervoor te zorgen dat de zorgverlener op het juiste moment het goede bedrag krijgt uitbetaald. Dat moest de SVB kunnen controleren. Maar in de voorbereiding en politieke besluitvorming was juist de gegevensoverdracht – cruciaal! – slecht voorbereid. Het ontbrak aan gemeenschappelijke afspraken, dus standaardisering tussen de betrokken partijen. Het parlement besteedde er ook geen aandacht aan.

De invoering verliep allesbehalve soepel, zo beschreef de nationale ombudsman eufemistisch. Burgers kregen hun declaraties niet of laat uitgekeerd. Velen raakten daardoor in financiële problemen. De Algemene Rekenkamer schreef in 2017: ‘Wij constateren dat ketenpartijen het weliswaar eens zijn dat vergaand standaardiseren nodig is, maar zien tegelijkertijd dat dit voor een groot deel nog moet gebeuren. Wij achten het van belang dat de staatssecretaris van VWS en de minister van BZK de ketenpartijen op dit punt maant tot spoed.’ Maar dat was dus toen het systeem al was ingevoerd.

Ook bij samenwerking over de landsgrenzen heen kan een gebrekkige informatie-uitwisseling burgers raken. Veel producten die in de Europese Unie te koop zijn, moeten een zogenoemde CE-markering hebben. Denk aan speelgoed, medische mondkapjes, fietshelmen, personenliften en borstimplantaten. De CE-markering op een product wordt aangebracht door een fabrikant. Die verklaart daarmee dat het product voldoet aan Europese wettelijke eisen op het gebied van onder andere veiligheid, gezondheid en milieu.

Een consument mag dus verwachten dat een product met een CE-markering veilig is. Tussen 2005 en 2015 werden jaarlijks gemiddeld ruim 1.600 producten van de Europese markt gehaald en/of bij eindgebruikers teruggevoerd, omdat ze niet aan de Europese regelgeving voldeden en een ernstig risico vormden voor de consumentengezondheid of -veiligheid. In de helft van de gevallen ging het om producten met CE-markering.

Maar is dat een bewijs van een goed functionerend systeem of het topje van de ijsberg? Uit een onderzoek van de Algemene Rekenkamer bleek dat EU-lidstaten inspectieresultaten van producten op eigen wijze en zelfs in de eigen taal konden invoeren in de twee Europese informatiesystemen om informatie over productveiligheid te delen. Het bleek daardoor niet goed mogelijk om de data te vergelijken en te analyseren. Het gevolg was onder meer dat eenzelfde product soms in meerdere landen werd getest of – veel erger – dat een product in één lidstaat van de markt werd gehaald omdat het onveilig zou zijn, maar in andere landen nog te koop was.

Nederlandse inspecties hadden boven-



dien eigen systemen ontwikkeld die niet goed te koppelen waren aan de Europese systemen. Met als gevolg dat gegevens dubbel moeten worden geregistreerd, waardoor het gebruik van bijvoorbeeld het Europese informatie- en communicatiesysteem ICSMS niet aantrekkelijk is. Daardoor maakten inspectiediensten bij hun risicoanalyses nauwelijks gebruik van data-analyse uit de Europese datasystemen. Vraag is of de ongeveer zes miljoen containers met non-foodproducten die vanuit China aankomen in Nederlandse havens, veilige producten bevatten. En als dat niet zo is, of dat tijdig wordt opgemerkt.

Wat elk van deze voorbeelden illustreert, is dat gebrek aan standaardisering van techniek en semantiek directe gevolgen heeft voor de uitvoering van publieke taken. Standaardisatie is dus geen onbeduidend uitvoeringsvraagstuk. Het is een politiek vraagstuk. Het gaat bij dergelijke keuzes om welke de beste keuze is, bij welke organisatie er wel – en welke dus niet – wordt aangesloten en welke oplossingen er in beeld komen. En er zal ook weleens een prestigestrijd van komen. Het gaat dus ook om macht.

Burger zicht ontnomen op overheden

Gebrekkige standaardisatie ontnemt ook de mogelijkheid voor publieke organisaties – zoals gemeenten, pro-

Standaardisatie is niet onbeduidende uitvoeringskwestie. Het gaat om macht

vincies en scholen – om zich met elkaar te kunnen vergelijken en van elkaar te leren. En daarmee ontnemt het ook zicht aan bijvoorbeeld leden van raden van toezicht, patiënten en ouders.

Neem het onderwijs: scholen ontvangen jaarlijks een bedrag om personeel te betalen en materialen te kopen. Scholen bepalen zelf wat en hoe. Het is goed denkbaar dat een onderwijsbestuurder zich afvraagt hoe zijn of haar scholen zich verhouden tot andere. Of dat een ouder zich dat afvraagt. Of anders een journalist wel. En waarom zouden Kamerleden niet mogen weten wat het extra geld dat naar het onderwijs is gegaan voor bijvoorbeeld de verbetering van kwaliteit van leraren heeft opgeleverd? Of het geld dat is gegaan naar het inhalen van de onderwijsachterstanden door corona?

Op verzoek van de Tweede Kamer onderzocht de Onderwijsraad de verantwoording van onderwijsgelden in 2018. Conclusie was dat discussies over bestedingen in het onderwijs lijdten aan gebrekkig inzicht in hoe onderwijsinstellingen publieke middelen besteden. Het is niet mogelijk om uit open onderwijsdata op te maken hoeveel geld er naar de categorieën directie, onderwijsgevend personeel, onderwijsondersteunend personeel en leraren in opleiding gaat.

Hoe kun je dan meten en weten of extra geld om het lerarentekort terug te dringen ook daar terecht komt waarvoor het bedoeld is? En al helemaal niet of het effectief was. De Onderwijsraad stelde dat er een ‘zwakke koppeling’ is tussen het geld dat scholen uitgeven en de doelen die ermee worden nagestreefd. Dus wat concludeerde de belangrijkste adviseur op onderwijsgebied? ‘Dat vraagt om standaardisatie, om voldoende informatieve, eenduidige en vergelijkbare jaarverslagen en om voldoende consistentie tussen verslaggeving door de instellingen en door de overheid. Het vraagt ook van de overheid om vooraf duidelijk aan te geven welke cijfers ze hoe wil hebben.’

Nog een voorbeeld. In 2015 gingen grote verantwoordelijkheden naar gemeenten. Deze drie decentralisaties vergrootten het totale gemeentelijk budget met 11 miljard ten behoeve van miljoenen mensen die met jeugdzorg, werkloosheid of de maatschappelijke ondersteuning te maken krijgen. Aan de vooravond waarschuwde de Algemene Rekenkamer. ‘We zien verder dat gemeenten tijd nodig hebben om hun administratieve organisatie op hun nieuwe taken en werkwijze in te richten. Dit heeft gevolgen voor de beschikbaarheid van informatie zowel op het lokaal niveau als op rijksniveau. Immers, goede betrouwbare informatie is nodig om te kunnen sturen, monitoren en verantwoorden. Gemeenten kiezen bij het inrichten van hun informatievoorziening soms een eigen en soms een gezamenlijke weg. Dit geldt ook voor het Rijk, waar diverse onderdelen hun eigen gegevens gaan of blijven verzamelen en ook tijd nodig hebben voor het inrichten van hun administratieve organisatie. Het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal is nodig om de resultaten van ge-



meenten onderling te kunnen vergelijken en te kunnen leren over wat werkt en wat niet. Hierbij is het wel nodig dat de rijksbrede indicatoren voor zowel uitgaven als resultaten in samenhang worden gestandaardiseerd. Deze gemeenschappelijke taal is nog in ontwikkeling. Dit alles betekent dat over 2015 nog geen landelijk beeld te verwachten is over de resultaten van het sociaal domein. Het is zelfs medio 2015 de vraag wanneer dat wel het geval zal zijn.'

Het is nu 2022 en het is er nog steeds niet.

ICT onvoldoende benut

Er zijn meer voorbeelden te geven die steeds duidelijk maken dat ondanks alle technologische mogelijkheden het openbaar bestuur ICT onvoldoende benut. Twee adviesraden, de Raad voor Openbaar Bestuur en de Raad voor Cultuur, bestempelden in 2016 de informatiehouding als 'het puberbrein van de overheid'. Ze stelden dat 'het informatiebeheer bij de overheid op dit moment nog grote tekortkomingen heeft. Er wordt stelselmatig te weinig en te laat nagedacht over de informatieafhankelijkheid die samenwerking in ketens met zich mee brengt.'

Helaas is deze puber nog steeds niet volwassen, maar wel een uit de kluiten gegroeide adolescent die een enorme gedaanteverandering heeft ondergaan.

Moraal van het verhaal is dat oude ge-

Burger wil geen bestuursorganen die allemaal zelf het wiel uitvinden

woonten en uitgangspunten botsen met de implicaties van de moderne technologie. De publieke sector kan alleen goed gebruikmaken van die technologie, als hij erkent dat daarvoor gemeenschappelijke afspraken onontbeerlijk zijn. Dat zal verandering brengen, zeker, maar daarvoor komen betere dienstverlening, meer inzicht en nieuwe mogelijkheden terug. En minder bureaucratie, dat ook nog.

Luister naar de waarschuwing van de Raad van State uit 2018: 'Er bestaan grote verschillen tussen bestuursorganen in de stand van digitalisering. In het bijzonder gemeenten lijken zelfstandig te innoveren en gebruiken daarvoor hun eigen ICT-systemen. Zij maken hun eigen keuzes op het gebied van technologie, digitalisering, en creëren eigen applicaties en websites waarop burgers accounts kunnen aanmaken. Deze verschillen lijken te blijven bestaan: het wetsvoorstel Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer geeft bestuursorganen de ruimte om zelf in te vullen hoe berichten aan hen moeten worden verstuurd. Het is aan de burger om uit te zoeken wat hij van een bepaald bestuursorgaan kan verwachten. Zo mogelijk nog ingewikkelder is de manier waarop – op termijn – de hele overheid, samen met de onderwijs- en zorgsector en de pensioenfondsen, gezamenlijk een stelsel voor communicatie met burgers in stand moet houden.'

Niet de oude structuur moet leidend zijn, zegt de Raad van State, maar het perspectief van de gebruiker. De overheid kan digitale dienstverlening efficiënter en effectiever inrichten door te standaardiseren en te sturen op een gemeenschappelijke taal. De burger wil geen videosystemen die van elkaar verschillen, maar een cd die altijd en overal bruikbaar is. Geen bestuursorganen die allemaal het eigen wiel uitvinden en een eigen taal spreken. Het is bovendien een misverstand te denken dat autonomie en inhoudelijke onafhankelijkheid van organisaties in het gedrang komen door verbetering van informatie-uitwisseling die is gebaseerd op gemeenschappelijke standaarden.

Wordt nu werkelijk de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht aangetast als de minister van Justitie en Veiligheid zorg draagt voor een betere afstemming in de justitiële keten? Wordt de autonomie van gemeenten bedreigd wanneer de minister van Binnenlandse Zaken erop toeziet dat in Aduard dezelfde begrippen en indicatoren met dezelfde betekenis worden gebruikt als in Zeewolde? Komt de vrijheid van onderwijs in het gedrang als scholen eenduidig en informatief vertellen wat ze hebben gedaan?

Het is ook een misverstand dat standaardisering van begrippen en indicatoren leidt tot eenheidsworst in keuzes en beleid. Evenmin tot Haagse inmenging in lokale keuzes. Verbinding, vergelijking en begrip worden zo mogelijk. Inzicht en communicatie worden zo mogelijk. Wat het voorkomt, is onbegrip door nevel en mist. Ze zullen in Zeewolde echt niet gaan doen alsof het Aduard is.

Onderwijs laat zien dat het anders kan

Maar de wal lijkt het schip te keren. De onderwijssector – waar autonomie en vrijheid van onderwijs van oudsher hoog in het vaandel staan – laat recentelijk zien dat het ook anders kan: de sector heeft zelf een gezamenlijk informatieproduct ontwikkeld, de 'Benchmark PO&VO'. Hiermee kunnen schoolbesturen middelen van vergelijkbare besturen structureel straks wel met elkaar vergelijken aan de hand van gestandaardiseerde definities, bijvoorbeeld over inzet van middelen, medewerkers en onderwijsopbrengsten. Het nieuwe kabinet lijkt daar werk van te gaan maken. In het Coalitieakkoord staat: 'Scholen gaan zich beter verantwoorden over de inzet en effectiviteit van de middelen zonder de administratieve lastendruk te verhogen.'

Het is ook te hopen dat de ambities van de Justitiële Informatiedienst Justid die aandacht krijgen. En ook de GGD'en zijn inmiddels doordrongen van het belang van versterking van de informatievoorziening, gegevensuitwisseling en ketensamenwerking.

Al deze initiatieven verdienen politieke steun en aandacht. De parlementaire commissie-Elias zag gebrek aan aandacht en interesse voor ICT-vraagstukken, maar die tijd lijkt voorbij. De Tweede Kamer stelde een tijde-

Komt vrijheid van onderwijs in gedrang als scholen elkaar gewoon informeren?

lijke onderzoekscommissie Digitale Toekomst in. Die moest uitzoeken hoe het parlement grip kon krijgen op digitalisering. Aanbeveling was een permanente, dus 'Vaste Kamercommissie' in het leven te roepen. Dat is gebeurd. Die commissie is er sinds kort. De Raad voor het Openbaar Bestuur en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten pleitten recent voor een minister van (of voor) Digitale Zaken. Het wordt een staatssecretaris die zowel verantwoordelijkheid voor 'solide spelregels, toezicht en strategische autonomie' als een uitgewerkte opdracht in het Regeerakkoord krijgt.

Er komt ook een regeringscommissaris die volgens het afscheid nemende kabinet 'er alles aan gaat doen om de informatiehuishouding toekomstbestendig te maken', teneinde 'beter in te spelen op de informatiebehoefte van de samenleving, het parlement en het kabinet'.

De grootste uitdaging blijft desondanks door tradities en oude interpretaties heen te breken. Anno 2022 is de opgave meer eenheid te brengen in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Als dat niet gebeurt, blijft relevante informatie aan de donkere kant van de maan. Of erger. De beroemde band Pink Floyd zong al onheilspellend: 'And if the band you're in starts playing different tunes, I'll see you on the dark side of the moon.' EW

ADVERTENTIE

EW Europese Unie: een fascinerend experiment in turbulente tijden

Europa, dat is Frankrijk en Duitsland. De rest is versiering. Aldus oud-president van Frankrijk Charles de Gaulle. Dit Frans-Duitse imperium heet inmiddels de Europese Unie (EU) en is een van de fascinerendste experimenten in de geschiedenis van politiek en staatsvorming.

Gaat het Duitsland en Frankrijk na hun falen om elk voor zich Europa te verenigen nu wél lukken om samen een Europees rijk tot stand te brengen?

U leest het in EW's rijkelijk geïllustreerde speciale editie *Europese Unie*.

Bestel de speciale editie Europese Unie via ewmagazine.nl/europeseunie of bel 020 - 8947553 (op werkdagen tussen 9.00 en 17.00 uur)

EW Eerst de feiten.



Woont u in het buitenland, neem dan contact op met de klantenservice via klantenservice@ewmagazine.nl of 0031-20-8947553.