

# Het e-leven van de burger als richtsnoer voor e-overheid

---

Olf Kinkhorst

De combinatie ict en overheid roept weinig positieve associaties op. Op veel terreinen wordt weliswaar flink aan de weg getimmerd, maar negatieve verhalen halen nu eenmaal makkelijker de voorpagina dan positieve.

Ook over de rol van de burger, vooral een regierol, is al veel geschreven. Alle retoriek over de centrale positie van de burger ten spijt, zijn vrijwel alle ict-voorzieningen onder de noemer van de elektronische overheid aanbodgedreven. Het perspectief vanuit één of meer overheidsorganisaties is feitelijk bepalend.

De term e-overheid is eigenlijk al een verkeerd uitgangspunt. Het gaat wezenlijk om het e-leven van de burger. Die heeft niet alleen met allerlei overheden te maken, maar ook met een keur aan bedrijven. Met talloze andere instellingen juist buiten de overheid en natuurlijk direct met zijn mede-burgers. Er moet dus een omslag komen in denken over en, uiteraard als praktisch vervolg, doen met overheidsdienstverlening: van tunnelblik naar burgervisie.

## **Basisregisterdenken**

Het concept van de basisregisters (personen, gebouwen, adressen, bedrijven enzovoort) is helemaal geen slecht concept. Het gaat uit van de notie dat administraties bij de overheid niet langer zelf alle gegevens uitvragen. Voortaan halen zij die basisgegevens op bij een gemeenschappelijke bron. In verband daarmee is sprake van een plicht tot gezamenlijk gebruik en een plicht tot melden aan het basisregister van onjuistheden. De kwaliteit van de gegevensbestanden bij de overheid neemt zodoende toe, want het is voor calculerende burgers of bedrijven niet meer mogelijk zich bij verschillende overheden verschillend voor te doen. Het vervelende is alleen dat basisregisters vanouds gekoppeld zijn aan overheidsorganisaties. Precies tegenovergesteld aan de bedoeling dreigt zo het gevaar dat iedere organisatie haar eigen register gaat maken met basisambitie. Bij ieder register hoort dan ook weer eigen regelgeving voor gegevensgebruik, voor de eventuele betaling ervoor, voor de procedure voor terugmelding van fouten of het doorgeven van wijzigingen en voor het recht en vooral de mogelijkheid van burgers om de gegevens eenvoudig in te zien en zelf te gebruiken. De burger ziet zijn e-leven aldus verrijkt met toegang tot evenveel websites als basisregisters, aangevuld met gezamenlijke toegangsportalen als [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl) of [www.werk.nl](http://www.werk.nl). Het fysieke loket is vervangen door een veelheid aan virtuele loketten. Een enorme verbetering wellicht, maar volstrekt onvoldoende als de burger meer invloed op zijn eigen e-leven moet hebben.

## **Dossierdenken**

Het denken in termen van dossiers (klantdossier, kinddossier, patiëntdossier) houdt de belofte in zich, dat steeds een Groot Maatschappelijk Probleem

opgelost is. Het is immers volstrekt onwenselijk dat instanties in de jeugdzorg ieder een eigen dossier bijhouden en daarmee mogelijk maken dat frequent verhuizende kindermishandelaars steeds uit het zicht raken. Opdrachtgevers, vaak bewindslieden, verwachten een ferme aanpak, kortom, een sterke centralisatie van systemen en een totaaloplossing binnen 3 jaar.

Helaas, de werkelijkheid zit ingewikkelder in elkaar. Niet voor niets zijn dit soort projecten vaak gedoemd om te mislukken. Een eerste probleem is dat je niet weet waar een dossier begint of eindigt. Het digitaal klant dossier voor de sociale zekerheid biedt weliswaar informatie over werk en inkomen, maar (nog) niet over onderwijs of jeugdzorg. En toch is die informatie vaak nodig om jongeren naar werk te begeleiden. Het kind dossier kent medische onderdelen, maar niet alle medische informatie van een kind is daarin opgenomen. Het gaat er bij dossiervorming niet om dat zoveel mogelijk informatie over een klant, kind of patiënt op één plaats samenkomt, maar dat je op enig moment uit diverse bronnen de relevante informatie beschikbaar krijgt voor de uitoefening van je vak.

Een tweede probleem bij dossiervorming is, zoals hierboven al aangegeven, dat bestuurders denken dat je het kunt maken, kopen en installeren, en dat je dan klaar bent. Hun opvatting gaat volstrekt voorbij aan de ingewikkelde organisatorische structuren die onze samenleving kent en de belangen die daarmee samenhangen. Zal een dokter hetzelfde vastleggen in het gezamenlijk dossier als hij weet dat hij erop kan worden aangesproken? Zal iedere partij van harte meewerken aan dat systeem als daarmee de onderlinge machtsverhoudingen onder druk komen te staan? Hoe gemakkelijk is het om een project te laten mislukken en een ander daarvan de schuld te geven? Soms zie je het al fout gaan bij de planvorming. Over dossier gesproken, let op de indicaties: grote plannen, veel geld, lange doorlooptijd. Vuistregel is dat hoe meer afstand er bestaat tot de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van het dossier (aparte projectorganisatie, openbare aanbesteding) en hoe meer tijd er verstrijkt tot de oplevering, des te lager de kans van slagen. Overigens gaat meestal veel geld naar de bouw van het dossier, maar vrijwel niets naar de invoering ervan. Gevaar bestaat dat oplossingen worden gemaakt die geen binding hebben met de dagelijkse werkzaamheden van professionals en daardoor maximaal gedeeltelijk zullen worden gebruikt.

Een mooi voorbeeld is het Elektronisch Patiënten Dossier. Het lijkt alsof we met het EPD een probleem oplossen. Dat valt echter tegen, want:

- we proberen te voorkomen dat mensen hetzelfde onderzoek twee of meer keer ondergaan, maar elke arts is verplicht een eigen oordeel te vormen en mag dus niet zonder meer afgaan op informatie van andere artsen;
- we proberen te voorkomen dat er mensen overlijden door verkeerd medicijngebruik, maar we leggen alleen maar het voorschrijfgedrag en de aflevering vast;
- we gaan ervan uit dat een medisch dossier levensreddend kan zijn, bijvoorbeeld bij allergieën, maar vergeten daarbij dat je cruciale informatie veel verstandiger op het lijf kunt dragen;

- we gaan ervan uit dat het goed is dat alle medische informatie wordt opgeslagen, maar vergeten daarbij dat de meeste informatie volstrekt nutteloos is voor verdere behandeling en artsen geen tijd hebben die allemaal tot zich te nemen.

En passant vergeten wij dat een burger ook een medisch e-leven heeft, waarin hij meestal zelf de ideale drager van informatie is. Hij heeft er immers ook alle belang bij!

### **Ketendenken**

Het denken volgens de ketenmetafoor is de afgelopen 5 jaar sterk ontwikkeld. De keten van werk en inkomen, de strafrechtketen, de zorgketen ... Het lijkt alsof bepaalde processen zo goed voorspelbaar zijn, dat een aantal organisaties een keten kan vormen voor gezamenlijke dienstverlening. Dat is een misverstand. Ketens zijn net zo lang als het maatschappelijke probleem dat je gezamenlijk probeert op te lossen. Ze zijn daarom langer, véél langer dan doorgaans aangenomen. Een strafrechtketen is geen opvoedketen, maar als er veel mis gaat in de opvoeding is de kans levensgroot dat je in die andere keten opduikt. Hoe anders zijn die ketens dan nog ten opzichte van elkaar ... en van weer andere zogenaamde ketens. Het is dus niet zo simpel als bij een logistieke keten. Daarin is precies voorspelbaar welke stations een product passeert.

In de praktijk zien we ook dat het ketenbelang meestal moet wijken voor het eigen belang. De focus is gericht op het afleveren van een product / dienst zoals dat binnen de eigen organisatie wordt beleefd, niet op het afleveren van een product / dienst waarmee de volgende schakel optimaal aan de slag kan. Afrekening van de dienstverlening is ook vooral geregeld per organisatie en niet over de gehele keten heen. Tussen oorzaak en gevolg daarvan hangt de praktijk dat we niet monitoren wat het ketenresultaat is.

### **Het e-leven van de burger**

Versnipperde (Internet-)dienstverlening weerspiegelt versnipperde organisatie. Dat merk je als burger als je iets moet regelen waar je meer overheidsafdelingen, overheidsdiensten, bedrijven en instellingen voor nodig hebt.

Stel, je vader of moeder overlijdt. Er valt daarna ook buiten de begrafenis van alles te regelen, zoals de verklaring voor erfrecht, de rekeningen bij de bank, het betalen van openstaande facturen, het opzeggen van abonnementen, het verkopen van het huis, het doen van aangifte inkomstenbelasting, de aangifte successie, beëindiging van verzekeringen, de aangifte van overlijden bij de gemeente, enzovoort. Je merkt op zo'n moment dat bedrijven het vaak goed hebben geregeld. Je komt terecht op de nabestaandendesk van een verzekeraar en alle verzekeringen worden in één keer beëindigd. Bij de overheid gaat dat echter minder eenvoudig. Je hebt niet één plek waar je al je overheidszaken kunt regelen en zelfs binnen één en dezelfde overheidsorganisatie moet je vaak meerdere loketten aflopen.

Voor een samenhangend antwoord van de overheid op vragen van de burger, moet er nog heel wat gebeuren. De gemeente Den Haag geeft het goede voorbeeld met Mijn Haagse Huwelijk. Op de website van de gemeente kan je via het Internet vanuit je eigen huis of waar dan ook alles regelen voor het voorgenoemen

huwelijk, inclusief eventueel het laten ophalen van een uittreksel uit het geboorteregister in een andere stad. Wat deze service overigens wel blootlegt, is dat onze Napoleontische procedures rond geboorte, huwelijk en overlijden totaal voorbijgaan aan moderne computers en het beschikbaar hebben van alle benodigde informatie bij de overheid. Waarom moet je nog een uittreksel halen als iedere ambtenaar in een systeem kan zien waar je geboren bent?

Het e-leven van de burger vereist e-samenhang. Dat heeft alles te maken met interoperabiliteit: een stelsel van standaarden en voorzieningen waardoor de burger de indruk krijgt dat de overheid één gezicht heeft.

### Interoperabiliteit

Interoperabiliteit gaat in eerste instantie over standaarden. Intermenselijke afspraken tot en met technische voorzieningen waardoor verbinding tot stand komt en je elkaar vervolgens ook begrijpt. Verbinding tussen processen die ogenschijnlijk niets met elkaar te maken hebben, maar die stevast samenvallen bij bepaalde gebeurtenissen in je leven. Nu kunnen we proberen om ordening aan te brengen bij de overheid, zoals gebeurd door ketens te benoemen waarlangs dienstverlening moet worden ingeregeld. Daarvoor kunnen we ondermeer gezamenlijke portals maken waar de burger zich kan melden.

Maar is het niet zo, dat de burger verantwoordelijk moet worden geacht voor zijn eigen leven en dus ook voor zijn eigen e-leven? Door een stelsel van standaarden inclusief e-voorzieningen moet het mogelijk zijn om de burger in staat te stellen zijn eigen e-leven op orde te krijgen en zijn e-vaardigheid in te zetten in zijn contacten met overheid en bedrijfsleven. Hoe vaardiger je bent, des te beter je e-leven op orde is.

Samenhang in dienstverlening kan op ieder moment worden gecreëerd, voor ieder geoorloofd doel, als systemen van overheden, bedrijven en zelfs burgers (Internet-browser, emailprogramma, plug-ins) met elkaar *kunnen* praten en we daarnaast hebben geregeld wanneer ze met elkaar *moeten* praten (regie). Om te kunnen praten met elkaar zijn dus standaarden nodig op respectievelijk procesmatig (wanneer, hoe?), semantisch (wat bedoel je?) en technisch (kan je dit verwerken?) niveau. Zodra overheden tenminste onderling langs deze weg informatie uitwisselen, kan ook 'dienstverlening' plaatsvinden zonder dat de burger er iets voor hoeft te doen. Voorbeelden zijn de voorgevulde aangifte inkomstenbelasting en de automatische toekenning van kinderbijslag bij geboorte van een kind.

De interactie burger-overheid is echter veel belangrijker. Zodra de burger informatie uit tal van overheidssystemen elektronisch krijgt, kan hij in hoge mate zelf zijn leven inrichten, daar waar het de overheid (nog) niet lukt om de barrières zelf op te heffen. Je kunt dan informatie van de IB-groep en het UWV gebruiken om te solliciteren, informatie van het GBA om adreswijzigingen door te geven, medische informatie van het ziekenhuis om een second opinion te vragen.

Het e-leven moet voor de burger zelf een transparant leven zijn, met digitaal recht op inzicht en hergebruik van wat de overheid aan gegevens heeft opgeslagen en uitgewisseld, zonder dat daarvoor omslachtige procedures

---

doorlopen moeten worden. Er moet ook een recht komen voor de burger om het e-leven daadwerkelijk te leven en zich digitaal te onderhouden met *iedere* overheid. Stuk voor stuk mooie ingrediënten van een interoperabiliteitsraamwerk.

**Drs. Olf M. Kinkhorst**

(1956) is directeur van het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomens (BKWI) en de Stichting Inlichtingenbureau. Hij studeerde Sociale en Organisationspsychologie in Utrecht. In zijn werk (voorheen: gezondheidszorg, RINIS) is verbinding van mensen en systemen wat hem drijft. Als pragmatisch idealist met een passie voor techniek is Olf Kinkhorst tevens lid van het Forum Standaardisatie.