



## **Winst met ICT in uitvoering**

In opdracht van:  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

© Zenc, juni 2002  
Auteurs:  
Prof. dr. A. Zuurmond  
Ir. J.C.M. Mies MMC

## Inhoudsopgave

1. Achtergrond van het onderzoek.....	3
1.1. Inleiding .....	3
1.2. Vraagstelling.....	3
1.3. Gevolgde werkwijze.....	3
2. Stappen in het administratieve proces .....	4
2.1. Inleiding .....	4
2.2. Overdracht-momenten: barrières administratief proces .....	4
3. Een longlist van mogelijk te onderzoeken cases .....	5
3.1. Inleiding .....	5
3.2. De longlist van mogelijk te onderzoeken cases.....	5
3.3. De selectie van cases door BZK .....	8
4. De geen-loketoplossing: automatische kwijtschelding Amsterdam.....	9
4.1. Het probleem .....	9
4.2. De oplossingsrichting .....	9
4.3. De investering.....	10
4.4. De realisatie.....	10
4.5. Kosten/ batenanalyse .....	10
4.6. Leermomenten .....	10
5. Elektronische aangifte bij de Belastingdienst.....	11
5.1. Het probleem .....	11
5.2. De oplossing.....	11
5.3. De investering.....	13
5.4. De realisatie.....	13
5.5. Kosten/baten analyse .....	13
5.6. Leermomenten: Organisatie-ontwikkeling en E-government hand in hand.....	14
6. De wet Mulder, een voorloper van de 'e-Politie'.....	15
6.1. Het probleem .....	15
6.2. De oplossingsrichting .....	15
6.3. De investering.....	16
6.4. De realisatie.....	16
6.5. Kosten/ batenanalyse .....	17
6.6. Leermomenten: efficiënte back-offices, effectievere frontoffices.....	18
7. Het kentekenregister: meer lusten, minder lasten.....	19
7.1. Inleiding .....	19
7.2. Het probleem: meervoudig, slecht geregistreerd.....	19
7.3. Oplossingsrichting: wettelijk één kentekenregister .....	19
7.4. De investering: een project van 60 miljoen.....	20
7.5. De realisatie: doorlooptijd 15 jaar .....	20
7.6. Kosten-baten analyse: circa 200 miljoen per jaar.....	20
7.7. Leermomenten: eenmaal invoeren, vaker gebruiken .....	21
8. Rinis en de substitutie van werkprocessen .....	22
8.1. Inleiding .....	22
8.2. Het probleem: twee aparte, identieke werkprocessen.....	22
8.3. De oplossing: meeliften op werkproces van de ander.....	22
8.4. De investering: twee pilots in vier jaar doorlooptijd .....	23
8.5. De realisatie: grote aantallen liggen in het verschiet .....	23
8.6. Kosten/ batenanalyse: hoge winst voor alle partijen .....	24
8.7. Fraudebestrijding wordt ook gediend .....	24
8.8. Leermomenten: het effect smaakt naar meer.....	25

9. Conclusies en aanbevelingen .....	26
9.1. Conclusies .....	26
9.2. Aanbevelingen .....	27
Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen .....	29

# 1. Achtergrond van het onderzoek

## 1.1. Inleiding

Ter voorbereiding op de komende kabinetsformatie wil het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzicht in de mogelijkheden te komen tot efficiency-verhoging door de inzet van ICT in het Openbaar Bestuur.

Met ICT zijn mogelijk efficiency voordelen te halen, maar deze mogelijkheden zijn niet overal gelijk. Bij bestuur en beleid en bij fysieke dienstverlening (politie, gezondheidszorg e.d.) lijken mogelijkheden tot efficiency-verhoging minder waarschijnlijk (hooguit effectiviteitsverbetering). In de administratieve processen van de overheid kan echter een forse winst optreden, tot wellicht 25%.

Om de mogelijkheden van efficiency-verhoging met behulp van ICT in de uitvoering van overheidsprocessen te bestuderen, is aan Zuurmond & Co de opdracht verstrekt een korte verkenning te doen van uitvoeringsprocessen waar nu reeds concreet winst met ICT is geboekt. Een aantal korte case-beschrijvingen dient in een toegankelijke schrijfstijl praktisch te illustreren of en waar deze winsten te behalen zijn.

## 1.2. Vraagstelling

Voor deze opdracht is de volgende vraagstelling gebruikt:

‘Wat zijn concrete voorbeelden van kostenbesparingen met ICT, en waar treden deze op in het administratieve proces?’

## 1.3. Gevolgde werkwijze

Voor dit kleine onderzoek, met een korte doorlooptijd zijn de volgende praktische stappen gezet:

- Ontwikkeling van een schets van het administratieve proces, met daarin de verschillende plaatsen waar in theorie middels ICT-investeringen winst te behalen valt;
- Een long-list met mogelijke cases die concreet illustreren waar de winst te behalen is;
- Een selectie van cases (minimaal drie, maximaal vijf);
- Deskresearch om de cases in kaart te brengen;
- Daar waar mogelijk (gezien de tijd) een interview om het beeld te completeren;
- Rapportage.

In het hiernavolgende wordt eerst een schets gegeven van het administratieve proces. Daarna presenteren we de longlist. Na de selectie door BZK werken we de geselecteerde cases uit (voorzover de begrote tijd en beschikbaarheid van materiaal dat toelaat). Op basis daarvan kan een aantal conclusies en aanbevelingen gegenereerd worden.

## 2. Stappen in het administratieve proces

### 2.1. Inleiding

Mogelijke plaatsen waar besparingen kunnen optreden in administratieve processen kunnen in kaart gebracht worden door te kijken naar een generiek beeld van de administratieve processen. Dit beeld zullen we in dit hoofdstuk presenteren.

### 2.2. Overdracht-momenten: barrières administratief proces

Hoe ziet een administratief proces, dat leidt tot een dienst aan de klant, er op hoofdlijnen uit? We kunnen de volgende stappen in dit proces onderscheiden. Elk van deze stappen kan een barrière vormen, als de overdracht van informatie in die stap niet goed vorm wordt gegeven. We onderscheiden de volgende stappen:

- *Voordat de klant bij het loket komt*: een goed voorbereide klant (welke zaken dienen meegenomen te worden?, e.d.) en een klant waarvan de zaken zoveel mogelijk van te voren afgehandeld zijn, bespaart de organisatie veel tijd (zie het rapport pro-actieve dienstverlening, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1998);
- *Aan het loket* kunnen handelingen efficiënter, of kunnen klanten een deel van de handelingen overnemen (zo is middels de 'flappen-tap' het werk van de loket-bediende bij een bank overgenomen door de klant).
- *Achter het loket* zullen de formulieren met bijbehorende bewijsstukken ingevoerd en gedocumenteerd worden. Dat kan middels ICT sneller en goedkoper.
- In de *back-office* zijn vervolgens nog twee stappen te vinden: *controle* op formulieren, bestanden en aangeleverde gegevens en het *feitelijk creëren* van de te leveren dienst (bijvoorbeeld het opleggen van een aanslag, het verlenen van een subsidie of het toekennen van een uitkering).
- Ook is *substitutie van het gehele administratieve proces* mogelijk: ICT-structuren zorgen ervoor dat bepaalde administratieve processen overgenomen kunnen worden (voorbeeld: de UWV-melding sociale verzekeringen, waarmee een werkgever een nieuwe werknemer aanmeldt bij de bedrijfsvereniging, wordt automatisch doorgestuurd naar de ziekenfondsen: de werkgever hoeft daarvoor geen apart formulier meer in te vullen en de ziekenfondsen ontvangen een elektronisch bericht, in plaats van een papieren formulier).
- *Vervolg-efficiëncies*: doordat bepaalde overheidsorganisaties minder fouten maken, zullen de partners van deze overheidsorganisaties ook minder fouten maken, voor zover zij in hun handelen afhankelijk zijn van de juistheid van de informatie van de betreffende overheidspartij (Voorbeeld: het CJIB handelt de incasso van boetes af. Sinds de GBA bij gemeenten is ingevoerd, neemt het aantal fouten in het adressen-bestand van het CJIB af. Dat betekent concreet dat boetes eerder betaald worden en dat het sturen van deurwaarders naar onjuiste adressen ook sterk is afgenomen. Deurwaarders brengen ongeveer 45 Euro per uur in rekening, ongeacht de vraag of ze wel of niet de boete hebben geïnd).

## **3. Een longlist van mogelijk te onderzoeken cases**

### **3.1. Inleiding**

Als stap in het selectieproces hebben de onderzoekers als eerste een longlist gemaakt van mogelijk te onderzoeken cases. Elk van deze cases is hieronder kort beschreven. De beschrijvingen zijn geordend naar de plaats in het administratieve proces waar de besparing zou kunnen optreden. Aan de hand van die beschrijving kan BZK een keuze maken en die cases aanwijzen die in meer diepte worden onderzocht.

### **3.2. De longlist van mogelijk te onderzoeken cases**

#### *Voor het loket 1: IB-Groep (IBG) en Sociale Verzekeringsbank (SVB): tegemoetkoming studielasten*

In de oude situatie moest de IBG de rechthebbenden op tegemoetkoming studielasten zelf zien te vinden (dit betreft ouders die minder verdienen dan ca. 20.000 euro. met kinderen vanaf 12 jaar; zij komen in aanmerking voor een tegemoetkoming van ca. 400 euro). Daartoe stuurde zij stapels formulieren aan alle scholen met het verzoek deze aan mogelijk rechthebbende kinderen mee te geven. Inmiddels verstuurt de SVB, namens de IBG, alle ouders met een kind vanaf 12 jaar (die kent de IBG niet, de SVB wel) het formulier met invulling van reeds enkele gegevens. Besparing treedt op door het gericht verzenden van het formulier en het beter kunnen verwerken van de ingevoerde gegevens. Op termijn zullen gegevens van de Belastingdienst meegenomen kunnen worden, waardoor het formulier volledig voor-ingevuld wordt toegestuurd, alleen aan degenen die potentieel rechthebbenden zijn.

#### *Voor het loket 2: Elektronische aangifte bij politie*

Inmiddels is bij enkele politiekorpsen de mogelijkheid geschapen elektronisch aangifte te doen, met gebruikmaking van internet. Voor de klant is dit aantrekkelijk, maar ook voor de politie: de eenvoudige, niet belangrijke aangiften, worden grotendeels door de klant zelf gedaan. Daarmee ontstaat extra ruimte voor het echte 'blauw op straat'. Hoeveel efficiëntie heeft dit opgeleverd, en wat zijn de investeringskosten geweest?

#### *Voor het loket 3: Amsterdam: kwijtschelding lokale heffingen*

Minder vermogende burgers kunnen in veel gemeenten in aanmerking komen voor kwijtschelding van talrijke lokale heffingen. In de oude situatie werd de burger via de media geattendeerd op dit recht. De burger vulde vervolgens een formulier in en kopieerde de nodige bewijsstukken. Formulier en bewijsstukken werden ingenomen door de dienst, waarna de gegevens werden ingevoerd en het recht berekend. Inmiddels is een netwerk aangelegd en zorgt een computer-systeem voor het identificeren van rechthebbenden, waarvan het recht op kwijtschelding direct berekend en uitgekeerd kan worden. De besparing zit hier vooral in het ontvangen en verwerken van formulieren.

#### *Aan het loket 1: De aangifte-verwerking van de belastingdienst*

Burgers kunnen inmiddels online hun aangifte doen. Meer dan 1,5 miljoen burgers maken daarvan gebruik. Deze aangiften worden grotendeels automatisch verwerkt. Het lijkt erop dat de belastingdienst met aanmerkelijk minder personeel, aanmerkelijk meer

aangiften verwerkt: in tien jaar tijd zijn ca. 3000 personeelsleden van de afdeling particulieren van de belastingdienst overgeplaatst, terwijl het aantal aanslagen is gestegen van 6 miljoen naar 9 miljoen. Wat betekent dit in termen van besparingen (inlezen formulieren, post verzenden, etc.)?

*Aan het loket 2: IB-Groep verwerkt mutatie-formulieren via internet*

Sinds enige tijd experimenteert de IB-Groep met e-mail en formulieren via internet: studenten krijgen de mogelijkheid eenvoudige wijzigingen via internet af te handelen. Het resultaat is dat er geen papieren formulieren zijn die nog moeten worden ingelezen. Vooral voor een organisatie die grote aantallen klanten met een sterk muterende populatie heeft, zijn hier grote voordelen te behalen. De IB-Groep heeft nu reeds enkele kleinere experimenten op dit terrein achter de rug.

*Aan het loket 3: distribueren van het loket: De Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW):*

De RDW heeft geen eigen loketten. Zij bedient zich van de loketten van de gemeente, de postkantoren en de garage-houders. De RDW betaalt daarvoor per dienst een bepaald bedrag, maar hoeft in ruil daarvoor geen loket-organisatie in te richten. Het gemeenschappelijk gebruik van loketten kan de nodige besparingen inhouden.

*Achter het loket 1: De verwerkingsstraat van aangiften bij de Belastingdienst:*

De Belastingdienst ontvangt niet alleen elektronische aangiften, maar ook nog zeer veel papieren aangiften. Daarvoor is in Limburg een verwerkingsstraat ingericht, waar alle formulieren gescand worden en vervolgens via het computer-netwerk raadpleegbaar zijn voor alle medewerkers. In feite is dus sprake van digitale dossiers. Hoeveel besparingen levert dit op, en wat zijn de investeringen geweest?

*Achter het loket 2: de wet Mulder*

In het verleden werden alle boetes schriftelijk afgehandeld. De stroom van boetes liep van politie-agent naar rechtbank. Met de wet Mulder is daar een einde aan gekomen. Er is nu een elektronische stroom van boetes ontstaan. Deze stroom loopt geheel door tot aan het CJIB. Ook hier zullen grote efficiency-slagen gehaald zijn.

*Achter het loket 3: Model-matig taxeren*

De gemeenten moeten de waarde-taxatie van woningen uitvoeren met het oog op de WOZ. De meeste gemeenten huren daarvoor taxatie-bureaus in. De gemeente Amsterdam heeft echter een expert-systeem ontwikkeld, waarmee middels een statistisch model de waarde van woningen bepaald kan worden. Een flink aantal gegevens, die de gemeente toch al heeft in het kader van het uitvoeren van andere taken, wordt ingevoerd in het expertsysteem en dit systeem geeft vervolgens een WOZ-waarde als output. De ervaringen zoals Amsterdam deze heeft, wijzen op een besparing van wel 75 tot 100 gulden per taxatie.

*Controle-functie 1: De Basis-registraties van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW):*

De eerste grootschalige basisregistratie betreft het kenteken-register, dat beheerd wordt door de RDW. Voordat dit systeem gebouwd werd, waren er drie aparte registraties (bij de politie, bij de belastingdienst (afdeling motorvoertuigen-belasting) en bij de RDW (in verband met het registreren van het eigenaarschap). Ondanks een omvangrijke investering (ca. 60 miljoen gulden), is de terugverdien-periode kort geweest. Informeel is aangegeven dat het een besparing van 120 tot 150 miljoen op jaarbasis heeft opgeleverd.

### *Controle functie 2: de basisregistratie bevolking*

Een moeilijker in te schatten case betreft de basisregistratie van de bevolking. De schattingen van de kosten lopen per onderzoeksrapport uiteen, maar meermalen duikt een getal van rond de 500 miljoen gulden op. Gezien het grootschalige gebruik van deze basis-registratie is het denkbaar dat zelfs een dergelijk groot bedrag terugverdiend wordt. Op dit moment zijn daarover geen cijfers bekend.

### *Feitelijke creatie van de dienst*

Veel uitvoerende instanties hebben het feitelijk creëren van de dienst/producten met ICT al lang geleden geautomatiseerd: sociale diensten gebruiken reeds lang software voor dat deel van het primaire proces, en ook de Belastingdienst, de IB-groep en de IHS kennen reeds lang toepassingen op dit terrein. Recente ontwikkelingen liggen veel meer in de omliggende processen, zoals die hierboven zijn beschreven. We hebben daarom voor dit onderdeel geen voorbeelden.

### *Totale substitutie administratief proces 1: Rinis aangifte ziekenfonds:*

Ook kunnen totale klant-processen (van voor het loket tot in de backoffice) vervangen worden door gebruik te maken van de ICT. Rinis gebruikt de aangifte van de werkgever een tweede keer: het betreft het melden van een nieuw dienstverband. Dit moet allereerst gemeld worden bij de UWV. Daarnaast moest de werkgever een identieke melding doen bij het ziekenfonds (voor bijna alle werknemers). Dit is nu afgeschaft bij een aantal ziekenfondsen. Rinis stuurt een kopie van het bericht door aan de ziekenfondsen die het nu volledig automatisch kunnen verwerken. Schattingen van de besparingen lopen tot over de 100 miljoen gulden op jaarbasis.

### *Totale substitutie 2: ketenkering bij de kinderbijslag:*

Voorheen moesten ouders elke drie maanden een formulier invullen ter verkrijging van de kinderbijslag. Bij de SVB waren zeker 1000 mensen aan de slag, om de circa 1,8 miljoen aanvragen per kwartaal te verwerken. Inmiddels wordt gebruik gemaakt van het GBA en vraagt de SVB aan het GBA om gegevens (de keten is gekeerd). Op basis van die raadpleging wordt de kinderbijslag automatisch overgemaakt. De besparingen zijn fors (bij een bruto loonsom van 45.000 Euro per medewerker komt dat al snel op 45 miljoen Euro per jaar).

### *Vervolg-efficiënties 1: het CJIB:*

Het CJIB maakt 'winst' doordat de gemeenten het GBA-netwerk hebben aangelegd. Doordat gemeenten actuelere bewoningsgegevens hebben, stuurt het CJIB – die deze gegevens moet gebruiken voor het verzenden van boetes – zelf minder boetes naar verkeerde adressen. Het gevolg is dat het CJIB minder on-inbare boetes heeft, eerder de boetes betaald krijgt en minder deurwaarders ten onrechte op pad stuurt.

### 3.3. De selectie van cases door BZK

Na overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is afgesproken de volgende cases te onderzoeken:

- |                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| 1. Voor het loket                    | Kwijtschelding Amsterdam               |
| 2. Aan het loket                     | Elektronische aangifte Belastingdienst |
| 3. Achter het loket                  | Wet Mulder                             |
| 4. Controlefunctie in de back-office | Basisregistratie van de RDW            |
| 5. Substitutie administratief proces | RINIS                                  |

Deze cases worden in de volgende hoofdstukken gepresenteerd.

## **4. De geen-loketoplossing: automatische kwijtschelding Amsterdam**

### **4.1. Het probleem**

Veel burgers hebben moeite hun rechten te vinden, bijvoorbeeld omdat zij problemen hebben met het lezen en invullen van overheidsformulieren. Gemeenten bieden de kansarme burgers de mogelijkheid tot kwijtschelding, maar deze groep burgers is moeilijk te bereiken. Het middels een formulier moeten aanvragen van een verzoek tot kwijtschelding leidt tot een hoog niveau van niet-gebruik dat kan oplopen tot 60%. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om kwijtschelding van de OZB-belasting, de afvalstoffenheffing en waterschaps-belasting.

Voor een kwijtschelding zijn gegevens nodig omtrent de leefsituatie, het vermogen, de waarde van onroerende zaken, inkomensgegevens, premies van ziektekostenverzekeringen en NAW-gegevens. Hoe kom je aan al die gegevens, zonder de burger te dwingen een omvangrijk formulier in te vullen, terwijl je ook nog verlangt dat de burger een flink aantal bewijsstukken toevoegt?

### **4.2. De oplossingsrichting**

In de gemeente Amsterdam is ervoor gekozen de kwijtschelding van de OZB-belasting en de afvalstoffenheffing te automatiseren. Kwijtschelding is daar al mogelijk vanaf 1988. De potentiële doelgroep betrof ongeveer 45.000 mensen. De dienst belastingen Amsterdam voert de regeling uit. De eerste aanvraag is nog schriftelijk, maar Amsterdam heeft een uitgebreid communicatie-netwerk opgezet om haar doelgroep te bereiken (via de loketten van belasting en sociale dienst, maar ook via de sociale raadslieden en via AT5, het lokale televisie station).

Als de eerste keer een aanvraagformulier is ingevuld en de bewijslast is bijgevoegd, wordt in de volgende jaren, met gebruikmaking van een aantal gegevenskoppelingen, elke keer automatisch vastgesteld of iemand recht heeft op kwijtschelding. Indien daarop een positief antwoord word gegeven, volgt automatische kwijtschelding.

In verband met het grote belang dat gehecht wordt aan privacy krijgt de dienst belastingen geen inzage in de bestanden van de sociale dienst, maar zoekt de sociale dienst alleen voor de potentieel rechthebbenden de informatie voor de dienst belastingen. Hiervoor wordt het principe van ontkoppeld koppelen gebruikt: de gemeentelijke belastingdienst maakt een lijst met A-nummers en Sofi-nummers van de rechthebbenden van vorig jaar en stuurt deze lijst naar de sociale dienst. De sociale dienst vindt de relevante A-nummers af. Daarmee geeft ze aan aan welke nummers ook in dit jaar een uitkering is verstrekt. Dat is de enige informatie die de gemeentelijke belastingdiens terugkrijgt. Voor deze dienst is dat voldoende om ook dit jaar weer te kunnen uitkeren (na raadpleging van een aantal andere gegevensbestanden, zie hieronder).

### **4.3. De investering**

De investering van deze oplossing is voor de gemeente Amsterdam op zich beperkt geweest. Er is een projectplan gemaakt, een database aangelegd en er zijn jaarlijks terugkerende kosten van de koppelingen. De kosten van de bestandskoppeling zijn circa 90.000 Euro eenmalig en circa 20.000 euro per jaar (zie Kwiz, *Zicht op armoede*).

### **4.4. De realisatie**

Er zijn diverse koppelingen gelegd: naar het bevolkingsregister voor de persoonsgegevens, het Kadaster in verband met het vaststellen van wie de eigenaar van een onroerende zaak is, van de Kamers van Koophandel in verband met vestigingsgegevens van bedrijven.

Bij de aanvang van het project werden 'slechts' 15.000 mensen bereikt. In de loop der jaren is dit aantal opgelopen naar ca. 41.000<sup>1</sup>. 75% van alle aanvragen kan nu volledig automatisch afgehandeld worden. Concreet betekent dit dat de gemeente Amsterdam 31.000 formulieren niet in behandeling hoeft te nemen, noch bij die formulieren de relevante bewijsstukken hoeft te vragen en te archiveren. De geschatte apparaatskosten liggen op ca. 24 Euro per formulier.

### **4.5. Kosten/ batenanalyse**

De kosten van de bestandskoppeling liggen op circa 90.000 Euro eenmalig en circa 20.000 Euro per jaar (zie Kwiz, *Zicht op armoede*). Hierboven is aangegeven dat circa 31.000 aanvragen jaarlijks minder in behandeling behoeven te worden genomen. Met ongeveer 24 Euro kosten per formulier, komt het totaalbedrag aan opbrengsten inmiddels op ca. 700.000 Euro. Daarmee overtreffen in deze case de baten de kosten ruimschoots.

Ook kwalitatief zijn de nodige winsten geboekt. Uit onderzoek op dit terrein blijkt vooral dat het niet-gebruik drastisch wordt teruggebracht. Met andere woorden, de uitvoering van het beleid is effectiever en daarmee ook legitiemer.

### **4.6. Leermomenten**

Pro-actieve dienstverlening levert qua apparaatskosten duidelijk meerwaarde op. Het informatie-systeem dat hiervoor gebouwd hoeft te worden is betrekkelijk simpel: een set van gegevens, met een aantal koppelingen – eenmaal per jaar - naar reeds bestaande databases. Op basis daarvan kan tot automatische kwijtschelding overgegaan worden. De eerste aanvraag dient nog schriftelijk te zijn, maar vervolgaanvragen kunnen steeds meer automatisch verricht worden.

---

<sup>1</sup> Meest recente gegevens stammen uit 2001. Het getal is een schatting na telefonische raadpleging van de dienst gemeentebelastingen Amsterdam.

## 5. Elektronische aangifte bij de Belastingdienst

### 5.1. Het probleem

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de heffing, controle en inning van rijksbelastingen. De 'permanente opdracht' laat zien welke leidende principes de Belastingdienst zich stelt bij het invullen van zijn wettelijke taak:

*De Belastingdienst voert wet- en regelgeving die hem is opgedragen zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uit. In zijn handelen streeft hij naar handhaving van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dienstverlening aan en respect voor het publiek zijn aan dat handelen onlosmakelijk verbonden.*

Ruim zes miljoen 'particulieren' in Nederland zijn belastingplichtig. De meesten krijgen alleen te maken met de inkomstenbelasting en motorrijtuigenbelasting. Voor de Belastingdienst is het onmogelijk om met al die mensen persoonlijk contact te onderhouden. De Belastingdienst kiest dan ook bewust voor 'contact op afstand'. Bij voorkeur moet iemand vanuit zijn huiskamer de Belastingdienst kunnen bereiken.

De jaarlijkse aangifte voor de Inkomstenbelasting zorgt elk jaar voor een formulierenstroom van de Belastingdienst naar de belastingplichtige burger en van de burger terug naar de Belastingdienst. Vervolgens ontstaat er een volgende formulierenstroom van de Belastingdienst naar de belastingplichtige burger met een beschikking waarin staat vermeld of belasting moet worden betaald of dat belasting wordt terugbetaald. Naar aanleiding van deze beschikkingen ontstaat vervolgens berichtenverkeer tussen de belastingplichtige burger en de Belastingdienst met betrekking tot bezwaren tegen de beschikking. Naast deze formulierenstroom genereert de aangifteverplichting van de burger jaarlijks vele miljoenen telefonische verzoeken om informatie bij de belastingtelefoon en de lokale klantendiensten.

### 5.2. De oplossing

De strategische doelstelling van de Belastingdienst is "het onderhouden en versterken van de bereidheid van belastingplichtigen tot nakoming van de fiscaal wettelijke verplichtingen".

Voor de belastingplichtige burger wil de Belastingdienst het gemak en transparantie, om aan fiscale verplichtingen te voldoen, vergroten. Tegelijkertijd wil de Belastingdienst zijn efficiency, effectiviteit en daarmee haar imago verbeteren. Het loket van de Belastingdienst is er dan ook op gericht 'informatie op maat' aan haar klanten te leveren en 'administratieve lastenverlichting' te bewerkstelligen.

Een belastingkantoor voor particulieren bestaat uit drie onderdelen:

1. De klantendienst:  
Beantwoorden van zoveel mogelijk vragen van belastingplichtigen en hulp bij aangifte.
2. De centrale administratie:  
Verwerking van grote administratieve gegevensstromen, waaronder het verwerken van circa driekwart van de aangiftestroom.

3. De fiscale behandelteams:  
Verwerken van fiscaal complexe aangiften en dergelijke.

Daarnaast ondersteunt de Belastingdienst het proces met het afdoen van algemene telefonische vragen.

Momenteel is de Belastingdienst bezig de klantendiensten van de verschillende soorten eenheden (particulieren, ondernemers, douane) samen te voegen. Het voordeel is dat belastingplichtigen met al hun fiscale vragen terecht kunnen bij één loket voor de balie of door middel van e-mail, telefoon, fax of postbusnummer.

In de loop van 2003 zullen alle regionale klantendiensten opgenomen worden in één virtueel klantcontactcentrum. Dit virtuele klantcontactcentrum bestaat uit de lokale klantendiensten en de thans bestaande callcentra als de belastingtelefoon. Het is virtueel omdat het fysiek op de regionale kantoren georganiseerd blijft. Het is één omdat voor de telefoon en de e-mail ook landelijk één loket zal ontstaan, met centrale ondersteuning als routing, forecasting, contentmanagement, kwaliteitsborging enz.

In het virtuele klantcontactcentrum wordt de eerste lijnsbeantwoording (algemene vragen, ca 80% van het totaal) en de tweede lijn (meer specifieke vragen, ca 15% van het totaal) afgehandeld. Het klantcontactcentrum kan rechtstreeks doorschakelen naar de derde lijn (medewerkers in de backoffice) voor de ca.5 % van de vragen die een fiscaal standpunt vereisen of feitelijk te maken hebben met de klantbehandeling.

In de Computable van 29 maart 2002 zegt Jaap Frommé van de Belastingdienst: "De dienst werkt aan een door 2.500 medewerkers te bemannen 'virtueel klantcontactcentrum', dat de externe communicatie via telefoon, e-mail, (gedigitaliseerde) post, fax en ook balie (nog altijd 1,5 miljoen bezoeken per jaar) regelt. Aan de hand van 'voice respons' of de berichtinhoud wordt de kwestie naar een juiste medewerker geleid: 'skill based routing'. E-mail, momenteel een proef, wordt gescand op bepaalde kernwoorden. Een systeem genereert dan tevens een antwoordsuggestie. In 2005 moeten belastingplichtigen via [www.mijnbelastingdienst.nl](http://www.mijnbelastingdienst.nl) fiscale transacties kunnen doen."

De digitale klantendienst van de Belastingdienst zal steeds meer functionaliteit voor de klanten krijgen:

- Alle formulieren zijn elektronisch beschikbaar via het internet;
- Statusinformatie: biedt de belastingplichtige inzicht in de status van betalingen, verplichtingen, transacties en registraties.

In 2002/2003 zal dit worden gerealiseerd en daarna verder uitgebouwd worden. Medio 2003 moet het mogelijk zijn om met behulp van een webformulier een vraag naar één van de e-mailadressen van de Belastingdienst te sturen. De doelstelling is om een servicelevel te bereiken van 80% binnen 48 uur, in andere gevallen binnen een werkweek. In 2004 moet het *persoonlijk domein* operationeel zijn. Via internet krijgt een belastingplichtige burger dan direct en actief zicht op de afhandeling van persoonlijke aangifte en betalingen krijgen. Het geeft tevens de mogelijkheid om elektronisch transacties te verrichten. In 2005 is het mogelijk om standaardtransacties als bezwaren en vergunningen via elektronische weg in te dienen danwel aan te vragen.

Bij alle bovengenoemde zaken speelt veiligheid een belangrijke rol. Hierbij moet zowel worden gedacht aan identificatie en authenticatie van de klanten van de Belastingdienst als aan veiligheid en juridische correctheid.

### **5.3. De investering**

Het bouwen van een nieuwe website, het realiseren van een virtueel klantencentrum, het opzetten van een contentmanagementsysteem, het ontsluiten van de informatie uit de systemen, het realiseren van de elektronische aangiffemogelijkheden en het aanpassen van de technische infrastructuur vragen investeringen die in totaal, verspreid over de jaren, enkele honderden miljoenen euro's vragen.

### **5.4. De realisatie**

In 2000 werden 1,6 miljoen elektronische aangiften Inkomstenbelasting gedaan. Hiervan waren 1,2 miljoen aangiften door middel van een modem. In 2001 waren 30% van de aangiften elektronisch: 1,9 miljoen. In 2002 hebben 4,75 miljoen huishoudens bij hun aangiftebiljet (E- of P-biljet) een aangiftediskette ontvangen. Inmiddels zijn bij de Belastingdienst, in de eerste drie maanden van 2002, 3,2 miljoen elektronische aangiften binnengekomen tegenover 1 miljoen aangiften op papier (verhouding 3:1).

Deze informatiestroom creëerde, mede door de invoering van de nieuwe wet op de inkomstenbelasting, een enorme informatiebehoefte, die werd opgevangen door de website (ruim 3 miljoen hits in het eerste kwartaal) en de belastingtelefoon en de lokale klantendiensten (2,5 miljoen telefoongesprekken en 400.000 baliebezoeken in het eerste kwartaal).

Uit het Bedrijfsplan Belastingdienst 2002-2006 blijkt dat de waardering voor de dienstverlening van de Belastingdienst (weergegeven in een kengetal dienstverlening) is gestegen van 100 in 1995 naar 108 in 2002. Dit is vooral het gevolg van de inspanningen om met name de elektronische bereikbaarheid en de afhandeling van telefoongesprekken te verbeteren.

Het indexcijfer voor de arbeidsproductiviteit is in 2002 127 ten opzichte van 100 in 1995 (basisjaar). Deze stijging is voornamelijk te verklaren als gevolg van procesinnovatie en in het gebruik van ICT.

### **5.5. Kosten/baten analyse**

Een exact zicht op de besparingen, die bereikt worden, is niet te geven, mede omdat de aangifte en het achterliggende proces geheel moesten worden herzien voor de nieuwe wet op de inkomstenbelasting. Het is echter duidelijk dat de elektronische aangifte, samen met het automatiseren van het backofficeproces, tot een grote efficiencyverbetering heeft geleid. Met aanmerkelijk minder personeel, worden aanmerkelijk meer aangiften verwerkt. Daarnaast heeft de automatisering van het hele proces geleid tot een zeer aanzienlijke versnelling in de afhandeling. Duurde het vroeger 6 tot 9 maanden, voordat een teruggaaf tot stand kwam, thans ontvangen de meeste burgers na ongeveer 3 maanden hun inkomstenbelasting terug. Dat heeft een positieve invloed gehad op het imago van de Belastingdienst als moderne overheidsorganisatie.

Het geautomatiseerde proces heeft ook geleid tot een betere selectie van aangiften die intensief behandeld moeten worden en tot hogere correctie-opbrengsten.

Naast deze baten heeft de elektronische aangifte nog een belangrijk pluspunt, dat vooral naar voren kwam bij de nieuwe belastingwet. Een elektronische aangifte is eenvoudiger in te vullen dan een papieren aangifte. Een papieren aangifte bevat noodzakelijkerwijs alle vragen die nodig zijn voor allerlei situaties. De elektronische aangifte maakt het

mogelijk vragen weg te laten die in de situatie van de belastingplichtige niet nodig blijken te zijn. Daarnaast berekent het elektronische aangifteprogramma meteen de resultaten. Samen met het feit dat dit jaar alle belastingplichtigen een diskette toegezonden kregen zorgde dat dit jaar voor een enorme stijging in het elektronische aangeven.

## **5.6. Leermomenten: Organisatie-ontwikkeling en E-government hand in hand**

Het meest opvallend is dat de kanteling (een proces van organisatie-ontwikkeling) die de belastingdienst 10 jaar geleden is gestart nu ook doorgevoerd wordt in haar ICT-infrastructuur. Of de klant zich nu meldt via diskette, mail, of per telefoon of post, dat maakt de belastingdienst niet meer uit. De belastingdienst werkt toe naar een dienstverleningsproces, waarbij de klant steeds sneller geholpen wordt, met minder inzet van personeel van de zijde van de belastingdienst. Uiteindelijk kan de klant de hele belastingafhandeling zelf elektronisch doen op een voor iedere belastingbetaler aparte site ('mijnbelastingdienst.nl').

De efficiency en productiviteit winnen vooral doordat de belastingdienst ervoor zorgt dat zo min mogelijk dossiers door personen worden behandeld (circa 80 procent wordt volautomatisch afgehandeld) en omdat er een verschuiving wordt nagestreefd van arbeidsintensieve kanalen (balie, telefoon) naar minder arbeidsintensieve kanalen (email, website).

Het succes van de aangiftediskette is niet zonder meer over te zetten naar andere belastingen. De ervaring leert dat belastingplichtigen pas elektronisch gaan communiceren als er voor hen meer gemak, genot of gewin ontstaat. Met name bij ondernemers en intermediairs is die situatie pas te bereiken als het aangifteproces geïntegreerd kan worden in hun administratieve proces. Hun automatisering is het startpunt voor de automatisering van de belastingdienst, waarmee de arbeidsproductiviteit van de belastingdienst snel stijgt. De Belastingdienst heeft daarvoor een communicatie- en beveiligingsmodule, BAPI genaamd, ontwikkeld, die het mogelijk maakt om veilig elektronisch met de Belastingdienst berichten uit te wisselen.

Een ander leerpunt is dat het openen van nieuwe, elektronische kanalen, niet per se leidt tot een afname bij de traditionele kanalen als telefoon. Ondanks het feit dat veel belastingplichtigen hun informatie van de internetsite haalde, vertoont het aantal telefoongesprekken al jaren een stijgende lijn en moest ook op het communicatiekanaal telefoon extra geïnvesteerd worden. Ook uit de e-mailproef in de klantendienst blijkt dat het openen van het e-mailkanaal nieuwe vraagstellers met andersoortige vragen aantrekt. Een deel van de 'winst' wordt dus besteed aan extra informatieverschaffing.

## 6. De wet Mulder, een voorloper van de 'e-Politie'

### 6.1. Het probleem

Wat de rechtshandhaving betreft, wordt vastgesteld dat de daadwerkelijke handhaving van democratisch vastgestelde regels in onze samenleving op verschillende terreinen tekortkomingen vertoont. Voorbeelden daarvan zijn: te lage strafrechtelijke handavingsquotes, fraudegevoeligheid bij subsidiestelsels, bij belastingregels, etc. Door deze problemen dreigt het recht zijn ordenende en zekerheid biedende functie te verliezen. Er komen steeds meer rechtsregels, maar mede door de problemen met de handhaving neemt de effectiviteit van die regels belangrijk af.

Reeds eind jaren zeventig wordt duidelijk dat het justitieel systeem niet in staat is de groeiende stroom van verkeersovertredingen effectief af te handelen. Als gevolg van de capaciteitsproblemen neemt ook de betalingsbereidheid van het publiek af. De transacties worden steeds minder betaald. Het OM seponereert duizenden zaken tegelijk wegens capaciteitsproblemen ('de executiefunctie bij het OM was eigenlijk non-existent'. p. 208, Zouridis). Ook als de zaak doorgaat naar de politie is dat geen garantie. De politie heeft niet de capaciteit om de geldboetes te executeren (zie rapport commissie van Gend).

Het werkproces is te ingewikkeld en kent teveel betrokkenen die ook nog eens niet de juiste economische stimuli hebben om het werk-proces tot een succes te maken:

- De politie constateert de feiten en maakt een proces-verbaal.
- Daarna gaat de zaak naar het OM.
- Die wel of niet de zaak voorlegt aan het kanton-gerecht.
- Daarna gaat de zaak weer terug naar de politie, in verband met inning.

Het proces gaat over te veel schijven, waarbij elk overdrachtsmoment leidt tot extra administratieve lasten, maar vooral ook tot uitval.<sup>2</sup>

### 6.2. De oplossingsrichting

De werkgroep executie geldboeten (Commissie van Gend) adviseert de boete-afhandeling uit het strafrechtelijke proces te halen. Daartoe wordt de SG van Justitie (dhr. Mulder) opgedragen dit in een wetsvoorstel uit te werken. Dit leidt uiteindelijk tot een nieuwe wet (de 'Lex Mulder', administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften), waarin niet-ernstige gedragingen, in strijd met verkeersvoorschriften, niet langer gezien worden als strafbare feiten. In plaats daarvan wordt een administratieve geldboete opgelegd, welke wettelijk verankerd wordt. Concreet betekent dit dat politiekorpsen en arrondissementsparketten niet meer verantwoordelijk zijn voor de inning van de transacties. Vergeleken met de bestuursdwang is de bestuurlijke boete een sanctie die met weinig kosten en financiële risico's en op betrekkelijk eenvoudige wijze kan worden toegepast.

De Tweede Kamer neemt deze wet zonder stemming aan op 21 februari 1989. De wet wordt gefaseerd ingevoerd (per ressort). Sinds 1 juli 1992 is de wet van kracht in heel Nederland. Op basis van deze wet ziet het werkproces er globaal als volgt uit:

---

<sup>2</sup> Het werkproces is preciezer uitgeschreven in hoofdstuk 7.3.2 van de dissertatie van Zouridis.

- De administratieve sanctie wordt opgelegd bij een gedagtekende beschikking.
  - o Indien mogelijk, wordt deze direct uitgereikt aan betrokkene.
  - o Indien niet mogelijk (zoals bij snelheidsovertreders waarbij alleen kenteken bekend is), wordt de sanctie opgelegd aan de kentekenhouder (hiertoe is wet aangepast: kentekenaansprakelijkheid).
  - o Als de bevoegde ambtenaren constateren dat een eerdere boete niet is betaald, of dat persoon in kwestie geen vaste verblijfplaats in Nederland heeft, kan tot directe invordering besloten worden. Eventueel kan inbewaringstelling van het voertuig volgen.
- De eerste rechtsgang waarvan een betrokkene gebruik kan maken is beroep bij de officier van Justitie. Vervolgens is beroep bij de kantonrechter mogelijk, maar pas nadat degene die het beroep instelt het bedrag heeft betaald.
- De officier van Justitie is belast met de inning van de administratieve sancties (artikel 22).
- Het CJIB is opgericht, gecentraliseerd, om het OM te ondersteunen bij de inning van de administratieve sancties.
- Verhaal is mogelijk, op inkomsten in geld uit arbeid, pensioenen, wachtgelden, e.d., dan wel door directe afboeking van de rekening.

### **6.3. De investering**

Het projectteam Mulder start in 1988 met een definitie-studie. Hieruit wordt geconcludeerd dat centrale incasso de beste oplossingsrichting is (gezien de capaciteitsproblemen bij OM en politie, in de fase van de executie). Dit CJIB zou maximaal 50 personen in dienst mogen hebben.

Naast de bouw van het informatie-systeem (kosten onbekend) zijn er extra exploitatiekosten voor Justitie ontstaan. De oprichting van het CJIB met vijftig mensen leidt niet tot reductie van personeel elders. De werkdruk op de parketten en bij de politie is dusdanig groot dat Justitie de aantallen formatie-plaatsen waarborgt.

### **6.4. De realisatie**

De introductie van de Lex Mulder heeft forse veranderingen tot gevolg gehad. De politie is nu direct beslisser geworden. Desalniettemin daalt ook bij de politie de werkdruk aanzienlijk, omdat de administratieve afdelingen van de politie het materiaal direct doorsturen, via de computer, naar het CJIB. Voorheen was het innen nog een taak van de politie, terwijl er vaak ook nog feiten-onderzoek nodig was (verdwenen met kentekenaansprakelijkheid).

OM en Kantongerecht worden nu nog nauwelijks betrokken, omdat de zaak via de administratieve afdeling van het politiekorps direct naar het CJIB gaat. Het OM vervolgt nu niet meer, maar is nog wel beroepsorgaan. Omdat er een groeiend aantal Mulder-zaken is, vergt deze taak overigens evenveel tijd als voorheen de vervolgende taak van het OM vergde.

In de executiefase krijgt de parketpolitie te maken met minder arrestatiebevelen. Dit hangt samen met de grotere betalingsbereidheid in een vroeg stadium van het Muldertraject. Het effect hiervan is pas op termijn zichtbaar geworden en omdat in de

tussentijd de parketpolitie is gereorganiseerd (opgegaan in regiokorpsen) is het kwantitatieve effect niet te meten.

In 1998 zijn ruim 5,2 miljoen verkeersboetes voor inning aan het CJIB aangeboden. Dit zijn er ruim zeshonderdduizend meer dan in 1997. Deze toename is het gevolg van een intensievere controle door de politie en door de gebiedsgebonden projecten, die de verkeersveiligheid op specifieke locaties moeten verhogen. In 1999 heeft de politie opnieuw een recordaantal (van 6,4 miljoen boetes) uitgeschreven. Ter vergelijking: in 1990 gingen nog 2,3 miljoen verkeersovertreders op de bon. Het politieoptreden leverde de schatkist in 1999 544 miljoen gulden op, ruim tweeënhalf keer zoveel als in 1990 (bron: CBS).

Dat het aantal bekeuringen fors groeit, kan deels worden toegeschreven aan de toename van het autobezit en de groei van het aantal gereden autokilometers. Dat het aantal verkeersboetes echter sneller groeit dan het autobezit en de autokilometers, brengt het CBS in verband met effectiever optreden door de politie. Deze groei komt niet alleen door de toename van het aantal weggebruikers en gereden kilometers of door een vermindering van de verkeersmoraal. Het aantal geregistreerde overtredingen groeit vooral door verbeterde en vaker gebruikte controleapparatuur langs de weg en intensievere controle door de politie. De omvang van de controles kon toenemen doordat de afhandeling van veel voorkomende verkeersovertredingen is vereenvoudigd.

De Wet Mulder heeft deze vereenvoudiging mogelijk gemaakt. Het strafrechtelijk systeem wordt ontlast van de afhandeling van de meeste verkeersovertredingen. Van de geconstateerde overtredingen in 1999 vallen er nog maar 1 tot 2% niet onder de Wet Mulder. Dit zijn vooral de zwaardere overtredingen. Hiervan maakt de politie vrijwel altijd proces verbaal op. De invorderingsmaatregelen van de Wet Mulder zijn effectief. De laatste jaren wordt uiteindelijk rond 95% van de sancties geïnd.

## 6.5. Kosten/ batenanalyse

De belangrijkste overwegingen van de werkgroep te kiezen voor de bestuurlijke handhaving waren:

- er ontstaat een veel meer directere relatie tussen het beleid op het terrein van verkeer en verkeersveiligheid en verkeersordering en de effectuering van dat beleid. Aansturing, prioriteitstelling en financiële verantwoordelijkheid met betrekking tot de verschillende beleidsinstrumenten komen in één hand;
- politie en OM krijgen de gelegenheid zich beter op de eigen taken te concentreren;
- er zal een belangrijke toename optreden van de omvang van de opsporing, waarbij de zwaar belaste strafrechtelijke rechtsketen wordt ontzien.

In 1993, het eerste jaar dat de Wet Mulder volledig in werking was, is via het CJIB in totaal een bedrag van 214 miljoen gulden aan boetes opgelegd en is 204 miljoen gulden geïnd. In de jaren daarna is het totaalbedrag van de opgelegde boetes snel opgelopen: het bedroeg in 1999 bijna 553 miljoen gulden en er is 544 miljoen gulden geïnd. Het gemiddelde boetebedrag - rond de 90 gulden - is in de loop van die jaren vrij stabiel gebleven.

Het CJIB heeft in 2001 9,2 miljoen verkeersboetes aangeleverd gekregen, ruim 1,3 miljoen meer dan in het jaar daarvoor. Er zijn in dat jaar extra snelheidscontroles op het hoofdwegennet gedaan in het kader van de Klimaatnota (terugdringen CO<sub>2</sub> uitstoot). De

boetes vertegenwoordigen een bedrag van 373 miljoen euro. Het gemiddelde boetebedrag is in 2001 licht gestegen naar een bedrag van 41,06 euro.

Het CJIB is in deze periode gegroeid van een geschatte 50 FTE formatie, naar ca. 525 FTE formatie in 2000. Belangrijkste veroorzaker is, naast de verdrievoudiging van het aantal boetes, de toename van het aantal taken.

De kosten in termen van bouw van ICT-systemen zijn niet bekend (volgt wellicht nog).

De kosten tegen de baten afzettend, ontstaat het volgende beeld:

- Ondanks de forse investeringen (525 FTE, waarvan een onbekend deel voor de Lex Mulder) zijn de baten hoog (honderden miljoenen meer aan boetes geïnd).
- De handhaving is sterk toegenomen (meer dan 95% van de boetes wordt geïnd, hetgeen drastisch hoger ligt dan in de tijd dat vele parketten een non-existente executie-functie hadden).
- De legitimiteit van het politie-optreden lijkt positief beïnvloed: een boete die opgelegd wordt, leidt ook tot executie.
- Ten slotte: de start van het CJIB heeft tot een modernisering geleid van tal van andere processen (zie hieronder).

## **6.6. Leermomenten: efficiënte back-offices, effectievere frontoffices**

Met het inrichten van het CJIB is de 'bac-office' van de politie (de 'executiefunctie') zeer efficiënt ingericht. Dit heeft het politie-optreden (snelheidscontroles) veel effectiever gemaakt. Nu deze back-office er eenmaal is, worden tal van nieuwe werkprocessen aangehaakt. Hieronder staat een aantal extra taken die in de loop der jaren zijn toegevoegd, met extra winsten:

In 1998 is de coördinatie van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen aanzienlijk verbeterd. Sinds eind 1996 verzorgt het CJIB de landelijke coördinatie van arrestatiebevelen (LCA) voor de zogenaamde niet-melders. Dit heeft tot resultaat gehad dat in 1998 ruim dertienduizend vonnissen zijn afgedaan; een stijging van meer dan 5500 zaken ten opzichte van 1997. Stonden tijdens de startfase van het LCA gemiddeld nog zo'n vier vonnissen per arrestant open, inmiddels is dit aantal gedaald naar ongeveer anderhalf. Ook het percentage arrestanten dat niet kon worden geplaatst, is gedaald van twaalf procent in 1997 naar zes procent in 1998. Recent daalde het percentage zelfs naar drie procent.

In 1998 zijn ruim zeventienduizend personen die zonder tussenkomst van het CJIB zijn gedetineerd, gecontroleerd op zaken voor aansluitende executie, een toename van elfduizend ten opzichte van 1997. Meer dan elfduizend zaken konden aansluitend worden afgedaan.

In de tweede helft van 1997 is het CJIB gestart met de inning van sancties voor onverzekerd rijden. Recent is deze activiteit goed op gang gekomen. De Dienst Wegverkeer levert meer dan zestienduizend zaken aan. Het CJIB heeft in 1998 bijna 119.000 geldboetevonnissen voor inning aangeboden gekregen, zestienduizend minder dan in 1997. Daarnaast zijn bijna zevenhonderd ontnemingsmaatregelen en bijna vijfduizend schadevergoedings-maatregelen in behandeling genomen.

## **7. Het kentekenregister: meer lusten, minder lasten**

### **7.1. Inleiding**

Overheidsorganisaties hebben soms dezelfde doelgroep: zo delen de sociale dienst, de uitkeringsinstanties werknemersverzekeringen en de Centra voor Werk en Inkomen de werkzoekende als klant. Ook autobezitters kunnen op belangstelling rekenen van meerdere overheidsorganisaties. De politie wil graag weten of auto's verzekerd zijn, het Ministerie van Financiën heft de motorrijtuigen-belasting en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) registreert de rechtmatige eigenaar van de auto's en verzorgt de APK-keuringen.

Van elke doelgroep moet veel informatie bijgehouden worden. Het is dan ook vreemd dat overheidsorganisaties die dezelfde doelgroep hebben, elk een eigen administratie aanleggen van die doelgroep. Hoe vreemd dat ook moge zijn, in de meeste gevallen slaagt men er niet in een gemeenschappelijke administratie te voeren: het opbouwen daarvan vergt een grote investering, niet alleen in geld, maar ook in vertrouwen. Slechts op een enkele plaats is het tot nu toe gelukt een gemeenschappelijke administratie op te zetten: dit betreft de kentekenregistratie van de RDW. De zware investering is beloond. De baten overtreffen de lasten ruimschoots, zowel kwantitatief als kwalitatief.

### **7.2. Het probleem: meervoudig, slecht geregistreerd**

De politie, het centrum voor motorrijtuigen-belasting van het Ministerie van Financiën en de RDW hadden elk een eigen registratie van voertuigen. Deze aparte registraties waren niet alleen zeer duur, maar ook nog eens slecht. De burger moest vroeger zelf aangifte doen van eigendom van de auto en had geen stimulans om de gegevens te verstrekken aan de drie partijen.

Reeds in het begin van de jaren tachtig is deze situatie als ongewenst bestempeld. De politie was niet in staat haar taken uit te oefenen (vooral controle op onverzekerde rondrijden was niet mogelijk). De database van de Belastingdienst was niet op orde, met als gevolg dat de heffing motorrijtuigen-belasting sub-optimaal was. En de RDW kon de APK-keuring niet goed uitvoeren. Er waren meer dan 9 miljoen auto's opgenomen in de databases, terwijl er maar vijf tot zes miljoen auto's in Nederland rondreden.

### **7.3. Oplossingsrichting: wettelijk één kentekenregister**

De adviescommissie overheidsorganisaties en automatisering heeft, onder leiding van B.K. Brussaard, geadviseerd een basisregistratie kentekens in te voeren. Onder een basisregistratie wordt een verzameling van gegevens verstaan die – geautomatiseerd – gebruikt kan worden door meerdere organisaties.

De gegevens worden als juridisch bindend ervaren: op basis van die gegevens mogen overheden burgers rechten of plichten opleggen. In dit geval mag de RDW, naar aanleiding van gegevens in de database, de betreffende burgers verplichten een APK-keuring uit te voeren, terwijl het ministerie van Financiën op basis van dezelfde gegevens motorrijtuigen-belasting mag heffen. Een snelheidsovertreding, begaan met een auto die

volgens het kentekenregister toebehoort aan een burger, zal automatisch leiden tot een boete-oplegging vanuit het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB).

#### **7.4. De investering: een project van 60 miljoen**

De bouw van het systeem was op voorhand begroot op 72 miljoen gulden. Het gaat immers om een zeer omvangrijk systeem. Niet alleen worden veel gegevens van een zeer groot aantal voertuigen geregistreerd, maar ook krijgt een zeer groot aantal partijen het recht op raadplegen.

In de database wordt het volgende geregistreerd:

- verzekeringsgegevens per auto;
- type gegevens (elk auto-type kent toelatingsgegevens);
- naam, adres en woonplaatsgegevens van auto-bezitter;
- voertuiggegevens (kleur, gewicht, e.d.);
- keuringsgegevens;
- gegevens t.b.v. motorrijtuigenbelasting.

Naast de omvangrijke database is een enorm aantal netwerk-verbindingen aangelegd. Alle postkantoren zijn verbonden met het systeem, omdat daar de overschrijving van de eigendomsbewijzen plaatsvindt. De meeste garages zijn verbonden, omdat van daaruit de afmelding APK-keuring plaatsvindt. Alle politie-korpsen kunnen de database raadplegen (alleen de politie raadpleegt de database al 60 miljoen maal per jaar). Financiën heeft een kopie van de database: elke mutatie in het kentekenregister wordt in kopie doorgestuurd naar Financiën.

Tot slot is er sprake van een extreem hoog beveiligingsniveau: het grote netwerk, met de talrijke gegevens moet zodanig functioneren dat slechts degenen die daartoe gerechtigd zijn, de gegevens kunnen raadplegen. Beveiliging en privacy staan hoog in het vaandel.

#### **7.5. De realisatie: doorlooptijd 15 jaar**

Op basis van het bovengenoemde advies is medio jaren tachtig besloten tot de bouw van een kentekenregister. Dat heeft veel tijd gevergd. De wetgeving moest worden aangepast. Invoering van de houderschaps-systematiek zorgde ervoor dat eigenaren nu de belastingheffing moesten betalen, c.q. verantwoordelijk waren voor een opgelegde boete. Daarvoor was degene die reed in de auto daarvoor aansprakelijk, hetgeen juridisch en dus ook praktisch voor grote problemen zorgde. Ook werd een aantal taken en bevoegdheden elders belegd. De RDW kreeg de opdracht te controleren op het wel of niet verzekerd zijn en kreeg daarvoor in de nieuwe wet een opsporings-functie.

Het eerste advies dateert van 1980. Uiteindelijk is pas in 1995 de nieuwe Wegenverkeerswet ingevoerd. Parallel daaraan is het Kentekenregistratie-systeem gebouwd. Dit was met de ingang van de wet operationeel.

#### **7.6. Kosten-baten analyse: circa 200 miljoen per jaar**

De kosten zijn meegevallen. De aanvankelijke raming was 72 miljoen, terwijl de realisatie uiteindelijk slechts 60 miljoen vergde. Daarmee is dit één van de weinige voorbeelden van een automatiseringstraject dat ruim binnen het budget bleef.

De baten zijn moeilijk te kwantificeren. In het gesprek met de RDW is aangegeven dat de baten wellicht 200 miljoen per jaar bedragen. Dat zou betekenen dat de investering binnen vier maanden is terugverdiend.

Ook al zijn deze baten niet volledig hard te maken, er zijn wel tal van indicaties van de besparing:

- De opschoning van de gegevensverzameling heeft ertoe geleid dat de heffing motorrijtuigen-belasting nu veel correcter wordt uitgevoerd. Het aantal zwartrijders is fors beperkt (nu zijn er naar schatting 'maar' 185.000 valse kentekens).
- De APK-keuring wordt zeer correct uitgevoerd (in termen van handhaving is dit een voorbeeld van hoe het moet).
- Boetes worden sneller geïnd, met veel minder fouten in dagvaarding en inning. Voorheen was er een leger aan deurwaarders die zeer vaak naar niet bestaande adressen werden gestuurd. De kosten van de deurwaarder werden dan wel gemaakt, maar het leverde niets op.
- Het aantal onverzekerde auto's is teruggelopen van 10 % naar 1 procent. Dit levert niet alleen veel extra verzekeringspremies voor de verzekeringsmaatschappijen op, maar ook extra BTW-inkomsten en vooral minder maatschappelijke schade.

Het feit dat de RDW laatstelijk de prijs van het overschrijven van het kentekenbewijs deel 1 heeft verlaagd, daar waar de meeste overheidsorganisaties elk jaar gedwongen zijn hun prijzen te verhogen maakt duidelijk dat ook de burger inmiddels profijt heeft van de gedane investering.

## **7.7. Leermomenten: eenmaal invoeren, vaker gebruiken**

Een simpele, eenmalige investering van 60 miljoen levert naar schatting 200 miljoen op jaarbasis op. De hoofdreden daarvoor is dat eenmaal ingevoerde gegevens door meerdere partijen worden gebruikt: 'van kennis delen wordt iedereen wijzer'. Zodra meerdere overheidsorganisaties dezelfde doelgroep bedienen, is kosten-reductie op grote schaal mogelijk. Wat dat betreft liggen er kansen in:

- het onderwijs (waar de leerplicht-administratie, centrale financiën-instelling van OC&W, de IB-Groep en de onderwijs-inspectie school- en leerling gegevens zouden moeten delen);
- de sociale zekerheid (waar sociale diensten, de uitvoeringsinstelling werknemersverzekering, de centra voor werk en inkomen en de reïntegratie-bedrijven gegevens zouden moeten delen);
- in de zorg-sector (waar talloze zorg-instellingen rond het regionale indicatie-orgaan informatie over zorg-zoekenden zouden moeten delen);
- de sector Openbare Orde en Veiligheid, waar politie, brandweer en ambulance-zorg veiligheids-informatie zouden moeten delen;
- Etc.

## **8. Rinis en de substitutie van werkprocessen**

### **8.1. Inleiding**

Op een bepaald moment heeft een overheidsorganisatie al het mogelijke gedaan binnen de grenzen van haar organisatie om tot efficiëntie te komen. Er lijken dan geen mogelijkheden tot nog hogere efficiëntie. Toch zijn er mogelijkheden, maar die veronderstellen dat de overheidsorganisatie over de grenzen van de eigen organisatie heen kijkt. Dan blijkt soms dat vergelijkbare administratieve processen door collega-organisaties worden uitgevoerd. 'Meeliften' met dat proces biedt dan mooie kansen. Een fraai voorbeeld hiervan wordt hieronder beschreven.

### **8.2. Het probleem: twee aparte, identieke werkprocessen**

Een werkgever heeft de plicht een nieuwe werknemer, of een werknemer die van arbeidstijd verandert aan en af te melden bij de UWV. Hiervoor gebruikt de werkgever veelal een elektronisch formulier (de MSV: Melding Sociale Verzekering). Gebeurt de melding niet, dan bouwt de werknemer geen WW- en WAO-rechten op. Dezelfde werkgever moet dezelfde werknemer meestal ook aan- en afmelden bij een ziekenfonds. Daartoe wordt een tweede formulier (dit is veelal nog een papieren formulier) opnieuw volledig ingevuld door de werkgever. Dit formulier wordt aan het ziekenfonds gestuurd.

Naast de enorme papieren rompslomp bij de werkgever, hebben ook ziekenfondsen te lijden onder deze ouderwetse handelswijze. Zij ontvangen vele miljoenen papieren formulieren die zij moeten invoeren en verwerken in hun administraties. Deze gegevens dienen zij (in het kader van fraudebestrijding) vervolgens ook nog eens te controleren bij de UWV of de Belastingdienst.

### **8.3. De oplossing: meeliften op werkproces van de ander**

De oplossing ten aanzien van de aan- en afmelding is kort gezegd het schrappen van de verplichting voor werkgevers om aanvang en einde van de verzekering rechtstreeks aan het ziekenfonds te melden. In plaats van het bestaande papieren bericht zal het ziekenfonds dan via het RINIS-netwerk een elektronische melding van de UWV ontvangen, welk bericht is afgeleid uit de gegevens die de werkgever middels de MSV aan de UWV heeft gemeld.

De beleidsmatige doelstellingen die hiermee worden gediend zijn:

- Vermindering administratieve lasten werkgevers (één melding in plaats van twee);
- Efficiëntere bedrijfsvoering ziekenfondsen (snellere, geautomatiseerde verwerking meldingen, kleinere foutkans);
- Fraudebestrijding (structurele gegevensuitwisseling maakt het moeilijker verschillende 'identiteiten' aan te nemen).

De indrukwekkende berichtenstroom voor de zorgverzekeraars moet worden verwerkt via het Sectorale Aanspreekpunt bij Vektis, het informatiebedrijf van de

zorgverzekeraars. Deze maakt gebruik van twee computers: één voor communicatie met de aangesloten zorgverzekeraars (de 'sectorserver') en één voor communicatie binnen het RINIS-domein (de 'RINIS server'). Deze laatste onderhoudt dus het contact met de LISV-server van de sociale werknemers-verzekering.

Beide servers zijn voorzien van software voor verzending, routing, versleuteling, logging en diverse controles op rechtmatigheid en autorisatie. De sectorserver van Vektis zorgt ervoor dat door het LISV opgegeven mutaties rond een verzekerde worden doorgegeven aan de juiste zorgverzekeraar. De verzekeraars kunnen voor deze gegevens een 'abonnement' plaatsen per SOFI-nummer bij het eigen Sectoraal Aanspreekpunt. Elke mutatie op dat betreffende SOFI-nummer wordt dan direct door de sectorcomputer van het LISV doorgegeven aan die van Vektis. Van daaruit gaat een bericht naar de juiste zorgverzekeraar. De bestanden van de verzekeraars zullen dus automatisch worden bijgewerkt.

#### **8.4. De investering: twee pilots in vier jaar doorlooptijd**

De ICT-kosten van deze oplossing zijn redelijk beperkt. Enerzijds moeten de betrokken sector-vertegenwoordigers (LISV en Vektis) elk twee servers neerzetten. Anderzijds moet RINIS de capaciteit van het netwerk fors opvoeren. Dit zal toch een beperkt aantal miljoenen gulden hebben gekost (bedrag niet bekend). Forser zijn de investeringen in de implementatie-projecten. De totale werkprocessen moeten her-ontworpen worden en daartoe is veel afstemming nodig tussen de partijen.

In de eerste pilot zijn nog tal van tekortkomingen geconstateerd, die ertoe hebben geleid dat een tweede veranderings-project is opgestart. Dit tweede project heeft een tweejarige begroting van circa 5 miljoen gulden.

Naast technische en organisationele aanpassingen moet in dit project ook de wetgeving aangepast worden. Formeel moet de communicatie nog op papier (de toezichthouder accepteert voorlopig de elektronische communicatie).

Bovendien worden intermediaire organisaties in het leven geroepen (het sectorale aanspreekpunt, belegd bij Vektis), c.q. nieuwe administraties opgericht (de verwijzindex voor ziekenfondsen). Dit alles zal juridisch nader gereguleerd moeten worden. De investeringskosten hiervan zijn niet bekend.

#### **8.5. De realisatie: grote aantallen liggen in het verschiet**

Stand van zaken is dat eind 2000 acht ziekenfondsen waren aangesloten, waarvan er vier de elektronische berichtenstroom hebben geïntegreerd in hun productieproces. Wenselijk is dat deze handelwijze, vooruitlopend op een definitieve herziening van de aan- en afmeldingsregelgeving, wordt voorzien van een formele grondslag.

Als de elektronische aan- en afmelding goed functioneert kan de verplichting voor de werkgever om begin en einde van de ziekenfondsverzekering te melden aan het ziekenfonds komen te vervallen. De werkgever kan dus volstaan met één bericht, de Melding Sociale Verzekering (MSV), waar in de huidige situatie twee berichten moeten worden verstuurd.

Enorme vorderingen zijn gemaakt bij het LISV, waar in eerste instantie niet voldoende capaciteit was. In 1998 is begonnen met 60.000 verzoeken om informatie. Eind '99 waren dat er al 30.000 tot 40.000 op dagbasis. Door toetreding van de zorgverzekeraars is de jaarproductie bijna dagproductie geworden. Op dit moment wisselt men al

gegevens uit met het LBI (Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen), de Sociale Verzekeringsbank, de zorgverzekeraars en de sociale diensten.

Inmiddels is ook een technische bottleneck bij het LISV verholpen. Tot eind maart konden maximaal 20.000 SOFI-nummers per dag door de zorgverzekeraars worden opgevraagd, inmiddels zijn dit er ruim 100.000 per dag geworden. Er is nu in principe voldoende capaciteit om alle zorgverzekeraars aan te sluiten.

## **8.6. Kosten/ batenanalyse: hoge winst voor alle partijen**

De aanschaf van een RINIS-computer en RINIS-software is nog de meest goedkope stap geweest. De meeste tijd en dus geld gaat zitten in de afstemming tussen de sectoren over de gegevens die men bij elkaar mag opvragen. Ook moet tijd worden ingeruimd voor melding van de uitwisseling aan de Registratiekamer (inmiddels College Bescherming Persoonsgegevens) en publicatie in de Staatscourant.

In totaal zal het project tot eind 2002 circa 10 miljoen gulden (dit is een schatting die ervan uitgaat dat eerste pilot ongeveer even duur was als tweede pilot) aan zichtbare kosten hebben. Daarnaast zijn er niet zichtbare kosten, als de kosten van de wetgevingsjuristen, de programmeurs van de applicaties bij de ziekenfondsen, e.d.

Zicht op het totaal aan besparingen is er nog niet, omdat er nog sprake is van een invoeringstraject. Eén van de reeds betrokken verzekeraars heeft zo'n twee miljoen verzekerden, hetgeen jaarlijks circa 1,3 miljoen VVW-verklaringen oplevert. Met een VVW-verklaring laten werkgevers zien dat een werknemer gerechtigd is om ziekenfondsverzekerd te zijn. De verwerking van een traditionele VVW-verklaring van werkgever naar uiteindelijke zorgverzekeraar kan wel oplopen tot 65 gulden, zo is berekend.

De nieuwe infrastructuur kan bij verwerking van alle VVW-verklaringen op jaarbasis landelijk 100 miljoen gulden opleveren. Dit betreft besparingen bij werkgevers, bij uitvoeringsinstellingen (uvi's) en bij de zorgverzekeraars.

Een investering van 10 miljoen gulden in vier jaar tijd, die 100 miljoen gulden op jaarbasis oplevert is alleszins aantrekkelijk.

Naast de kwantitatieve baten, zijn ook kwalitatieve baten zichtbaar: snellere informatie-overdracht, kleinere foutenkans, mogelijkheid van geautomatiseerde verwerking van ontvangen gegevens, en oplossing van het lokalisatieprobleem. De berichten hoeven niet te worden geadresseerd. Doordat routing gebeurt aan de hand van het Sofi-nummer komt het bericht automatisch terecht bij de juiste partij in de andere sector.

Een bijkomend effect zal kunnen zijn dat de zorgverzekeraars hun cliënten meer service zullen kunnen verlenen. Het zal bijvoorbeeld minder dan thans nodig zijn om in een bepaalde situatie de benodigde gegevens integraal te bevragen bij de verzekerde. In plaats daarvan kan een methodiek worden gehanteerd, waarbij aan de verzekerde een overzicht wordt verschaft van de bij de zorgverzekeraar reeds bekende gegevens met daarbij de vraag of deze correct en volledig zijn.

## **8.7. Fraudebestrijding wordt ook gediend**

Als de aan- en afmelding verloopt via het RINIS-netwerk, worden de bij de uvi's geregistreerde gegevens tevens gebruikt in het kader van de ziekenfondsverzekering.

Het wordt daardoor voor betrokkenen moeilijker, zo niet onmogelijk, om zich in de ene sector anders te presenteren dan in de andere sector. Overigens zal niet alleen een gewijzigde aan- en afmelding bijdragen aan het tegengaan van mogelijke fraude. Gesteld kan worden dat de deelname aan de RINIS-infrastructuur in het algemeen het risico van misbruik zal verkleinen, aangezien die deelname het realiseren van andere gegevensuitwisselingen zal vergemakkelijken. Aannemelijk is dan ook dat in toenemende mate structurele vergelijking zal plaatsvinden van gegevens in de ene sector met gegevens die in andere sectoren zijn geregistreerd.

### **8.8. Leermomenten: het effect smaakt naar meer**

Als de ziekenfondsen eenmaal zijn aangesloten op de RINIS-infrastructuur betekent dit dat zij niet alleen gegevens met betrekking tot de aan- en afmelding kunnen uitwisselen met de uvi's, maar ook dat het relatief eenvoudig wordt om *andere gegevensuitwisselingen* met *andere (potentiële) RINIS-deelnemers* tot stand te brengen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:

- verificatie van sofi-nummers bij de Belastingdienst;
- informatie-uitwisseling met de Belastingdienst over de verzekeringsplicht van zelfstandige ondernemers;
- uitwisseling van gegevens met sociale diensten ten behoeve van aan- en afmelding van bijstandsgerechtigden;
- informatie-uitwisseling met de IB-Groep ten behoeve van beoordeling medeverzekering;
- informatie-uitwisseling met de Sociale Verzekeringsbank ten behoeve van beoordeling medeverzekering,
- elektronische gegevensuitwisseling ten behoeve van de uitvoering van de inkomensafhankelijke eigen bijdragen;
- elektronische gegevensuitwisseling ten behoeve van de uitvoering van het persoonsgebonden budget.

In zijn huidige vorm is dit experiment al zeer winstgevend. Het is echter slechts een begin. Uitbreiding van het gebruik zoals hierboven aangegeven, met gebruikmaking van de RINIS-infrastructuur, zal nog veel grotere efficiency en effectiviteitsvoordelen realiseren. In dit geval worden dienstverlening, efficiency, effectiviteit en fraudebestrijding (handhaving) alle verbeterd.

Het 'aftappen' van informatie uit andere werkprocessen, in plaats van het zelf weer opnieuw informatie vragen is een voorbeeld van vraagpatronen-integratie, zoals deze wordt voorgestaan door de OL2000 benadering. Dit voorbeeld laat zien hoe succesvol dat kan zijn.

## 9. Conclusies en aanbevelingen

### 9.1. Conclusies

De basis voor dit rapport ligt in de vraagstelling zoals deze in de inleiding is verwoord:

*‘Wat zijn concrete voorbeelden van kostenbesparingen met ICT, en waar treden deze op in het administratieve proces?’*

De beschreven cases geven aan dat besparingen met ICT op alle mogelijke plaatsen in het administratief proces mogelijk zijn. Er is in de gepresenteerde cases veel bespaard op de uitvoering van het beleid. Omdat veel van de cases vooruitstrevend zijn, zullen nog tal van plaatsen in het openbaar bestuur te vinden zijn waar forse verbeteringen zijn door te voeren, waardoor efficiëntie en effectiviteit beter worden. Zowel voor het loket, aan het loket, achter het loket, als bij de controlefunctie in de back-office als door substitutie van het gehele administratieve proces kan met inzet van ICT efficiency optreden.

Hoe groot de mogelijke besparingen zijn, is niet eenduidig te beantwoorden. Voor de meeste gekozen cases kon door de betrokken partijen (nog) geen kwantificeerbare kostenbesparing worden aangegeven: meestal bestaat er geen zicht op de werkelijk gemaakte kosten, nog op het totaal aan baten. In alle vijf de gepresenteerde cases overtroffen de baten de kosten ruimschoots.

Er zijn sterke indicaties dat de terugverdientijd kort is: in de cases Kwijtschelding Amsterdam, Rinis en de Basisregistratie van de RDW varieert deze van ongeveer 2 maanden tot 4 maanden. Zulke korte terugverdientijden duiden op hoge efficiency-winsten.

Alle cases geven aan dat de efficiency van taken enorm is toegenomen. De effectiviteit van de uitgevoerde taken is echter ook toegenomen: minder administratieve rompslomp maakt energie vrij voor het inhoudelijke werk (bijvoorbeeld bij de Lex Mulder: minder tijd nodig om de bonnen te verwerken, meer tijd voor blauw op straat).

Herontwerp van processen is in alle cases een belangrijke voorwaarde geweest om deze toename in efficiency en effectiviteit te realiseren. We hebben kunnen zien dat het aantal dubbel gevoerde administraties is afgenomen (hergebruik van al bestaande informatie), waardoor processen worden versneld en minder fouten worden gemaakt.

Het gebruik van regelingen is gestegen en het niet-gebruik door burgers (in geval van Kwijtschelding Amsterdam, en elektronische aangifte Belastingdienst) is door het gebruik van ICT significant afgenomen. Burgers ervaren meer gemak bij het gebruik van de regelingen door de pro-actieve danwel actieve houding van de gemeente Amsterdam c.q. de Belastingdienst.

In alle gevallen zien we dat het gebruik van ICT zorgt voor een betere handhaving. Dit versterkt de legitimiteit van de betreffende regelgeving.

De verbeteringen traden op niet alleen door investeringen in ICT, maar door het gelijktijdig herontwerpen van de uitvoeringsprocessen, terwijl ook wetgeving werd aangepast om de nieuwe werkwijze juridisch te funderen. ICT-investeringen werpen dus

alleen vruchten af bij gelijktijdige organisatie-ontwikkeling en juridische modernisering. Vandaar dat de projecten soms lange tijd vergden (wetgeving vergt meerdere jaren).

Het realiseren van de oplossingen, zoals deze in de cases staan verwoord, vereist samenwerking en afstemming tussen organisatieonderdelen of organisaties in de betreffende dienstverleningsketen. Dit stelt eisen aan de samenwerkingsbereidheid van organisatieonderdelen of individuele organisaties. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de aantasting van de autonomie van de organisatieonderdelen of individuele organisaties zoals het door deze entiteiten wordt ervaren. Wederzijds vertrouwen en/of duidelijke win-win-situaties zijn nodig gebleken.

Uit de cases komt ten slotte naar voren dat investeringen elkaar kunnen versterken: de investeringen die de RDW in het kentekenregister heeft gedaan zorgden voor meer profijt van de investeringen in de Lex Mulder en vice versa.

## 9.2. Aanbevelingen

Uit de beschrijvingen van de cases en de conclusies is gebleken dat met behulp van ICT de effectiviteit en efficiency van overheidstaken significant kan worden vergroot. Ict speelde een belangrijke rol, maar de werkelijke winst lag in het herontwerpen van de uitvoeringsprocessen, op basis van de nieuwe mogelijkheden van ICT, bijgestaan door veranderingen in de wetgeving.

Op grond van het bovenstaande bevelen wij aan te komen tot een programma van ICT-investeringen om de efficiency van de overheid te verhogen. Aanknopingspunt is niet de ICT-infrastructuur, maar het werkproces. Om te weten welke overheidstaken nog meer in aanmerking komen voor procesverbetering door gebruik van ICT is *procesanalyse van overheidstaken* noodzakelijk. Zo zou aan de hand van de gemeentelijke productencatalogus en de rijksoverheids productencatalogus geanalyseerd kunnen worden hoe de werkprocessen achter deze producten in elkaar steken en of deze verbeterd kunnen worden. Halfjaarlijks kunnen ongeveer 25 geprioritiseerde overheidstaken op procesniveau worden geanalyseerd, volgens de in dit rapport gehanteerde stappen:

- Voordat de klant bij het loket komt;
- Aan het loket;
- Achter het loket;
- In de back-office:
  - o Controlefunctie;
  - o Feitelijk creëren van de dienst;
- Substitutie van het gehele administratieve proces;
- Vervolg efficiencies.

Door de analyse wordt duidelijk welke informatie door de processen stroomt, in welke hoeveelheden en in welke frequentie. Tevens wordt duidelijk in welke stap(pen), welke knelpunten in het administratieve proces optreden.

Naast een analyse van de Ist-situatie van elk proces, kan ook de Soll-situatie bepaald worden: van elke geanalyseerde overheidstaak wordt vervolgens een *servicelevel* bepaald. Hierin staat feitelijk gedefinieerd binnen welke tijd een overheidstaak moet zijn verricht. *Bijvoorbeeld, de toekenning van een bijstandsuitkering door de gemeentelijke sociale dienst moet binnen drie dagen na aanvraag door de cliënt zijn afgerond en gecommuniceerd aan de betreffende cliënt.*

Het servicelevel behorende bij een overheidstaak moet in wet- en regelgeving worden vastgelegd zodat het een formeel karakter krijgt. Tevens wordt hiermee druk gecreëerd om betrokken overheidsorganisaties te stimuleren hun administratieve processen met behulp van ICT te optimaliseren dan wel te transformeren.

Door processen te analyseren, servicelevels te definiëren en investering in verbetering te stimuleren kan een klimaat ontstaan waarin overheidstaken met behulp van ICT meetbaar effectiever en efficiënter ingericht worden. Dit alles past in het gedachtengoed van een resultaatgerichte en verantwoordelijke overheid.

## Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

- M. Bovens, S. Zouridis, van street-level bureaucracy naar system-level bureaucracy, in: Bestuurswetenschappen, 2001.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (Cheng Wang), Voorburg/Heerlen, 2000
- College voor zorgverzekeraars, Rinis in de zorgverzekeringen: een jaar verder, rapport nummer 47, febr. 2001.
- ICTU, deelrapport Nieuwe kentekenregistratie, onderzoek uitgevoerd o.l.v. V.J.J.M. Bekkers, door R. Vriese, in opdracht van Stroomlijning basisgegevens, april 2001.
- O.J.D.M.L. Jansen, jan. 1998, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie, pre-advies ROB, den haag.
- Kamerstukken II 1995/96, 24 802,
- Kwiz, zicht op armoede, rapport aangeboden aan gemeente Amsterdam in verband met pro-actieve dienstverlening.
- Kwiz, naar een pro-actief werkende overheid, Groningen, Juni 2001.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Voorbij het loket, Over de mogelijkheden en onmogelijkheden van pro-actieve dienstverlening voor de Nederlandse overheidsorganisaties.
- Persberichten, op sites van Ministerie van Justitie (lex Mulder), CJIB, gemeente Amsterdam, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Rinis Actueel (nieuwsbrief van de stichting Rinis), diverse nummers (zie site: [www.rinis.nl](http://www.rinis.nl)).
- Zouridis, Digitale disciplinerings: over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen, Delft, Eburon, 2000.