

Analyse van de Staat van de Uitvoering 2022–2025 en *Dwars door de Orde*

De jaarlijkse rapporten **Staat van de Uitvoering (SvdU)** 2022, 2023, 2024 en 2025 geven een beeld van de stand van de publieke dienstverlening in Nederland en de structurele uitdagingen daarbij. Daarnaast geeft Arre Zuurmond in *Dwars door de Orde* (2024) een scherpe analyse van de overheid vanuit zijn rol als regeringscommissaris Informatiehuishouding. In deze analyse worden de belangrijkste thema's uit deze rapporten gezamenlijk geanalyseerd:

- (1) complexiteit van wet- en regelgeving,
- (2) gegevensuitwisseling en informatiehuishouding,
- (3) regie, coördinatie en samenwerking,
- (4) burgerperspectief en vertrouwen,
- (5) soevereiniteit en afhankelijkheid, en
- (6) digitalisering in relatie tot bestuurbaarheid.

Per thema worden trends, structurele knelpunten, de voortgang (voor zover aanwezig) en aangedragen oplossingen of richtingen beschreven. Ook relevante bevindingen uit *Dwars door de Orde* worden betrokken. Tot slot wordt ingegaan op de vraag of de digitale overheid binnen 2 à 3 jaar “op orde” kan zijn qua informatievoorziening en digitale dienstverlening, in het licht van deze bevindingen.



1. Complexiteit van wet- en regelgeving

Trends en ontwikkelingen:

- De afgelopen jaren is **complexiteit in wet- en regelgeving uitgegroeid tot het grootste knelpunt** voor de publieke dienstverlening[1]. Al in het rapport *Klem tussen balie en beleid* (2021) werd geconcludeerd dat burgers, uitvoerders en ondernemers vastlopen in de opeenstapeling van regels. SvdU 2022 bevestigde dit beeld en stelde dat de complexiteit sindsdien niet wezenlijk is afgenomen, maar eerder toeneemt[2]. Ook in de SvdU-rapporten van 2023, 2024 en de Toekomstverkenning 2025 wordt complexiteit consequent als **hardnekkig probleem** genoemd[3][4]. - Nieuwe beleidsinitiatieven hebben vaak bijgedragen aan verdere complexiteit. Uitvoeringsorganisaties merken dat wijzigingen in beleid en regelgeving zich in hoog tempo opstapelen, waardoor regels steeds ingewikkelder worden in samenloop met bestaande kaders[5][6]. **Complexiteit is daarmee een trendmatig fenomeen** gebleken: ondanks incidentele vereenvoudigingsinitiatieven blijft de regel- en uitvoeringslast voor overheid én burger groeien.

Structurele knelpunten:

- Een kernoorzaak is de **stapeling en verkokering van beleid en regelgeving**. Er worden telkens nieuwe, specifieke regels toegevoegd zonder oudere regels of tegenstrijdigheden weg te nemen, wat leidt tot een onoverzichtelijk stelsel (gestapeld, versnipperd en met gebrekkige samenhang)[7]. Beleidsmakers opereren vaak binnen hun eigen silo's, waardoor het totaalplaatje uit het oog raakt. **Uitvoerbaarheid wordt te weinig getoetst** bij het maken van nieuw beleid: de praktijk van uitvoering en handhaving is doorgaans geen integraal onderdeel van de beleidsontwikkeling[8]. Dit leidt tot wetten die op papier kloppen maar in de praktijk zeer moeilijk uitvoerbaar zijn.

- **Onbegrijpelijke regelgeving voor burgers:** De complexiteit raakt direct het burgerperspectief. Veel regels sluiten niet aan bij de leefwereld van burgers en ondernemers; zelfs uitvoeringsmedewerkers hebben moeite om hun eigen regelgeving te doorgronden[9][10]. Zo meldde UWV in 2022 dat medewerkers niet altijd kunnen uitleggen hoe de hoogte van een uitkering tot stand komt – het systeem is te complex[10]. Voor burgers is het nog lastiger: bijvoorbeeld het stelsel van inkomensafhankelijke regelingen bestaat uit zoveel regelingen en voorwaarden dat mensen door de bomen het bos niet meer zien. **Samenloop van verschillende regelingen** leidt regelmatig tot onbedoeld nadelige of zelfs schrijnende situaties. Zuurmond signaleert dat sommige burgers uit angst fouten te maken liever helemaal geen aanvraag meer indienen, omdat niemand de wisselwerking van regels nog begrijpt[11]. Een voorbeeld dat hij aanhaalt is het “horrosscenario” van eenverdieners die tussen wal en schip vallen en in armoede belanden door elkaar bijtende



gemeentelijke en landelijke regelingen[11]. Dergelijke gevallen ondermijnen het vertrouwen in de overheid.

- **Complexiteit genereert nieuwe risico's:** De rapporten waarschuwen dat zonder ingrepen de opstapelende complexiteit kan leiden tot nieuwe crises en aantasting van de rechtsstaat[12]. De toeslagenaffaire wordt genoemd als schrijnend voorbeeld: een combinatie van complexe regels, automatiseringsfouten en gebrek aan menselijk inzicht leidde tot groot onrecht[13]. Zuurmond benadrukt dat ondoorzichtige, tegenstrijdige regelgeving de voorspelbaarheid van overheidsbesluiten aantast, wat kan leiden tot een explosie van bezwaarprocedures en verdere erosie van vertrouwen[14].

Voortgang:

- **Beperkte verbetering tot nu toe:** Uit de *Staat van de Uitvoering 2024* blijkt dat er helaas nog maar weinig vooruitgang is geboekt in het reduceren van complexiteit. Veel eerder gesignaleerde knelpunten zijn in 2024 nog steeds aanwezig[15]. Ook de Toekomstspecial 2025 stelt vast dat complexiteit van regelgeving een van de grootste obstakels blijft[4]. - Er zijn wel enkele **initiatieven tot vereenvoudiging** gestart. Zo is in 2023 de onafhankelijke adviesgroep **STOER** (Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen uit Regelgeving) opgericht. In hun eerste advies (2025) presenteren zij 60 voorstellen om tegenstrijdige en overbodige regels in de woningbouw te schrappen, met als doel procedures te versnellen[16]. Dit laat zien dat er besef is dat regels opgeschoond moeten worden. Ook wordt binnen sectoren (bijv. inkomensondersteuning) nagedacht over het bundelen van regelingen of het vereenvoudigen van toelagen[17]. Echter, de implementatie van zulke vereenvoudigingen staat nog in de beginfase; concrete resultaten op grote schaal zijn op het moment van rapportage nog beperkt.

- **Bewustzijn en dialoog nemen toe:** Positief is dat uitvoeringsorganisaties steeds nadrukkelijker aan de bel trekken over onuitvoerbare regelgeving. Waar voorheen knelpunten soms binnenskamers bleven, treden diensten nu vrijmoediger naar buiten met signalen dat “het zo niet langer kan”[18]. Deze toenemende openheid heeft eraan bijgedragen dat politiek en media de complexiteitsproblematiek hoog op de agenda hebben gezet. Zo wordt er kamerbreed erkend dat “de menselijke maat” terug moet in regelgeving en uitvoering, mede onder invloed van parlementaire onderzoeken naar uitvoeringsschandalen (Toeslagenaffaire, etc.)[19]. Dit politieke momentum biedt aanknopingspunten om echte vereenvoudigingen door te voeren, al is de weg nog lang.

Oplossingen en voorgestelde richtingen:

- **Complexiteitsreductie als topprioriteit:** Alle rapporten roepen op tot gerichte actie om de wildgroei aan regels te beteugelen. SvdU 2022 deed een dringende oproep aan politiek en beleidsmakers om samen met uitvoeringsorganisaties de complexiteit structureel te



verminderen[20][21]. “Begin met complexiteitsreductie, doorbreek het patroon,” zo wordt in 2024 herhaaldelijk geadviseerd[22]. Concreet wordt voorgesteld om scherpe keuzes te maken: **prioriteer een maatschappelijk probleem en vereenvoudig de regelgeving daaromheen fundamenteel**[22]. In plaats van overal een beetje vereenvoudigen, zou men één domein (bijv. inkomensregelingen, belastingen) integraal moeten opschonen zodat daar merkbaar resultaat geboekt wordt. Dit kan dienen als voorbeeld en leermodel voor andere domeinen.

- **Van specifieke uitzonderingen naar generiek beleid:** De trend van iedere casus met een aparte regeling te willen recht doen, moet omgebogen worden naar robuustere, generieke kaders. SvdU 2024 pleit voor een omslag **van teveel specifieke maatregelen naar meer generiek beleid** om complexiteit te verminderen[17]. Dat betekent bijvoorbeeld het harmoniseren of samenvoegen van regelingen die hetzelfde beogen, en het schrappen van uitzonderingen en kleine doelgroepprojecten ten gunste van eenvoud en eenduidigheid. Dit vergt politieke moed: elk uitzonderingsbeleid voelt empathisch, maar draagt bij aan een onuitvoerbaar geheel.

- **Uitvoering betrekken bij beleid en ex-ante toetsen:** Een rode draad in de aanbevelingen is om **uitvoerbaarheid als criterium vanaf het begin mee te nemen** in de beleidscyclus. Beleidsmakers moeten intensiever in dialoog met uitvoerders en gemeenten om te toetsen of een voorgenomen wet in de praktijk uitvoerbaar en begrijpelijk is[23]. SvdU 2022 riep op tot een permanente dialoog tussen politiek, departementen en uitvoeringsorganisaties, zodat de kennis van de praktijk wordt ingebracht voordat regels worden vastgesteld[23]. Ook is geopperd om onafhankelijke toetsing in te voeren op complexiteit en begrijpelijkheid van nieuwe regelgeving – vergelijkbaar met bestaande toetsen op administratieve lasten – zodat Kamer en kabinet geïnformeerd besluiten kunnen nemen[24]. Dit zou moeten voorkomen dat onbedoeld onuitvoerbare wetten worden aangenomen.

- **Herzien van bestaande complexe stelsels:** Naast voorkomen van nieuwe complexiteit is saneren van bestaande regelgeving noodzakelijk. Zuurmond en anderen suggereren om fundamenteel naar enkele complexe stelsels te kijken (zoals toeslagen, belastingwetten) en deze desnoods opnieuw te ontwerpen in plaats van eindeloos pleisters plakken[25]. Bijvoorbeeld de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR) is vaak genoemd als een wet die vereenvoudigd of vervangen moet worden om het toeslagenstelsel hanteerbaar te maken[26][27]. Dergelijke hervormingen vergen tijd en brede samenwerking, maar kunnen een structurele oplossing bieden waar kleine aanpassingen tekortschieten.

- **Eén overheid, één loket voor de burger:** Een belangrijk deel van de oplossing ligt ook in **het afschermen van complexiteit voor burgers**. SvdU 2023 laat zich inspireren door het



buitenland: in landen als België, Oostenrijk en Estland worden “one-stop-shop”-principes gehanteerd waarbij burgers en ondernemers via één overheidsloket hun zaken kunnen regelen, ongeacht de interne complexiteit[28]. Door een **één-loket-benadering** (fysiek of digitaal) verdwijnt de wirwar aan regels uit het zicht van de gebruiker – de overheid regelt de coördinatie achter de schermen[28]. In Nederland wordt al lang gesproken over “één overheid, één loket, één keer gegevens aanleveren (only-once)” en de burger centraal stellen, maar in de praktijk is dit nog nauwelijks realiteit[29]. De rapporten bevelen aan om dit principe versneld concreet te maken, bijvoorbeeld via een centraal portaal of door diensten daadwerkelijk rond de burger te organiseren in plaats van rond interne overheidsstructuren. Dit vraagt om doorbreken van organisatorische grenzen (zie ook thema 3). Toch zou het de ervaren regeldruk aanmerkelijk verminderen en het vertrouwen vergroten als burgers merken dat de overheid hen écht als één geheel bedient.

- **Wetgeving met voorspelbare uitkomsten:** Om het vertrouwen in de rechtstaat te behouden, stelt Zuurmond dat nieuwe wet- en regelgeving **duidelijke en voorspelbare uitkomsten** moet hebben[14]. Hij pleit voor begrijpelijke, niet-tegensprekende wetten zodat burgers weten waar ze aan toe zijn en juridische procedures afnemen[14]. Dit betekent ook dat wetgevers terughoudender moeten zijn met uiterst gedetailleerde regels en meer moeten vertrouwen op algemene beginselen en uitvoeringsruimte, zodat maatwerk mogelijk wordt als standaardregels onbedoelde effecten hebben. Uiteindelijk draait het om “*de bedoeling boven de letter*” – regels moeten dienstbaar zijn aan het op te lossen maatschappelijke probleem en aan de burger, niet een doel op zich[30][31]. Het verminderen van complexiteit is daarmee niet alleen een technisch-juridische operatie, maar vergt ook een cultuurverandering richting een dienstbare overheid.



2. Gegevensuitwisseling en informatiehuishouding

Trends en ontwikkelingen:

- **Gebrekkige gegevensuitwisseling** tussen overheidsorganisaties is door alle SvdU-rapporten heen een terugkerend pijnpunt. In SvdU 2022 werd al gesteld dat de uitvoering van beleid ernstig wordt bemoeilijkt door moeizaam verlopende gegevensuitwisseling tussen organisaties (naast verouderde IT-systemen)[32]. In 2024 is dit probleem nog even urgent: complexe regels en *gebrekkige gegevensuitwisseling* blijven de twee grootste knelpunten in de publieke dienstverlening[33]. Met andere woorden, **informatie loopt vast in silo's** – ketenpartners (zoals Belastingdienst, UWV, gemeenten) kunnen niet soepel de benodigde gegevens delen, waardoor de burger of uitvoerder vaak zelf informatiedrager moet spelen. - De informatiehuishouding van de overheid is bovendien in het geding. Arre Zuurmond constateert dat de Nederlandse overheid nog altijd opereert met een **verouderd bureaucratisch informatiesysteem** dat onvoldoende aansluit bij de gedigitaliseerde samenleving[34]. Er is de afgelopen jaren veel nieuwe informatie gecreëerd (denk aan digitale dossiers, dataregistraties, algoritmen), maar de overheid heeft geen helder overzicht wat van die informatie wel of niet gedeeld en bewaard moet worden[35]. Dit leidt tot risico's: enerzijds kunnen waardevolle gegevens onvindbaar of ontoegankelijk zijn (de “dementerende overheid” die vergeet wat ze weet), anderzijds kan oversharing of ongecontroleerde data-analyse het vertrouwen schaden. De trend is dat de hoeveelheid data exponentieel toeneemt, maar de publieke sector moeite heeft om hier structureel mee om te gaan op een manier die dienstverlening én privacy recht doet.

- **Signalen van verbetering:** Er zijn de laatste jaren stappen gezet om het tij te keren. Zo wordt erkend dat moderne digitale dienstverlening staat of valt met goede data-uitwisseling. Initiatieven als “Common Ground” (VNG) proberen op gemeentelijk niveau data uit silo's te halen via een gedeelde gegevenslaag[36]. Ook is wetgeving in voorbereiding (of recent ingevoerd) om gegevensdeling mogelijk te maken waar privacyregels eerst in de weg stonden. Zuurmond geeft een voorbeeld: het koppelen van verschillende overheidsregisters om overlijdens makkelijker te registreren duurde jarenlang vanwege juridische belemmeringen; pas in 2023 is een wet aangenomen die tijdelijke gegevensuitwisseling toestaat om dit op te lossen[37]. Dergelijke ontwikkelingen tonen dat er bewustwording is dat **gegevens beter moeten stromen**, al betreft het vaak deeloplossingen. SvdU 2025 meldt dat een inventarisatie in 2024 bij rijksorganisaties liefst 79 urgente knelpunten in gegevensdeling identificeerde – het probleem is dus in kaart gebracht, nu de oplossing nog[38].

Structurele knelpunten:

- **Verouderde IT-systemen en silo's:** Veel overheidsorganisaties kampen met legacy-ICT



uit de jaren '80 en '90 die niet goed met elkaar kunnen communiceren[39]. Deze systemen kunnen de huidige complexiteit nauwelijks aan en vergen tegelijkertijd zoveel onderhoud (vaak door externe leveranciers) dat innovatie achterblijft[39]. Daarnaast maakt elke organisatie autonome keuzes in de inrichting van zijn IT-landschap en datahuishouding[40]. Gemeenten, uitvoeringsinstanties en zelfs afzonderlijke diensten binnen ministeries ontwikkelen hun eigen oplossingen, databases en standaarden. **Er is onvoldoende samenhang en interoperabiliteit**, waardoor data niet vanzelfsprekend worden gedeeld tussen loketten. Het “huis van Thorbecke” – de verdeling in rijk, provincies, gemeenten – en het onderscheid tussen ministeries en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) leiden tot verkokering van informatievoorziening[41]. Dit is deels een gevolg van **organisatie-autonomie**: men is geneigd de eigen systemen te optimaliseren, vaak ten koste van het collectief.

- **Gebrek aan centrale regie en standaarden:** Er is tot voor kort nauwelijks centrale sturing geweest op een samenhangende overheidsbrede informatie-infrastructuur. SvdU 2024 benoemt dat er *“geen aansturing op en bekostiging van het collectieve functioneren van de IT en informatievoorziening”* is geweest, en dat landelijke afspraken over standaarden en samenwerking te vrijblijvend waren[42]. Iedereen gebruikt bijvoorbeeld zijn eigen gegevensdefinities, wat integratie bemoeilijkt[43]. Hierdoor ontbreekt een **basis digitale infrastructuur** waarop alle diensten kunnen voortbouwen[44]. Zuurmond pleit – refererend aan ideeën van denktank Waag – voor zo'n gedeelde basisinfrastructuur om de samenleving weerbaarder te maken en te voorkomen dat elke organisatie opnieuw het wiel uitvindt[45][43].

- **Voorzichtigheid, privacy en wantrouwen:** Een andere factor is dat overheidsinstanties vaak **terughoudend zijn met gegevens delen** uit angst voor privacy-overtredingen of vanwege strikte interpretatie van wetten. Hoewel privacy uiteraard essentieel is, kan een al te strikte compartimentalisatie contraproductief werken. Een voorbeeld: de Belastingdienst en Sociale Dienst deelden lange tijd geen inkomens- en uitkeringsgegevens, waardoor fouten pas achteraf rechtgezet konden worden. Zuurmond wijst erop dat de toeslagenaffaire in feite al in 2007 begon doordat de Belastingdienst geen gebruikmaakte van beschikbare inkomensgegevens bij het toekennen van toeslagen – met desastreuze terugvorderingen jaren later als gevolg[46]. **Gebrekkige data-uitwisseling kan dus direct leiden tot burgerslachtoffers.** Het kost in de huidige cultuur vaak veel tijd om bijvoorbeeld verschillende registraties te koppelen; men discussieert maanden over juridische blokkades en bevoegdheden[37]. Pas als de politiek expliciet toestemming geeft (via nieuwe wetgeving) durven organisaties data uit te wisselen. Dit wijst op een cultuur van wantrouwen: men vertrouwt elkaar en de burger niet volledig met data, uit angst voor misbruik of fouten. Die cultuur remt een vloeiende informatiehuishouding.



- **Angst voor grote IT-veranderingen:** Over de gehele linie is er sprake van **risicomijding** als het gaat om grote digitale vernieuwing. Uit de SvdU-rapportages blijkt dat organisaties vaak kiezen voor “pleisters plakken” – kleine lapmiddeltjes in bestaande systemen – in plaats van de kern van het probleem gezamenlijk aan te pakken[47]. Men vreest de bestuurlijke risico’s van ingrijpende ICT-projecten, mede omdat de kans op falen daar historisch groot bij is[48]. Hierdoor blijven knelpunten in gegevensuitwisseling jarenlang sudderen zonder fundamentele oplossing. Bovendien ontbreken “natuurlijke prikkels” om ketenbreed te vernieuwen[49]; geen enkele actor voelt zich eigenaar van het gezamenlijke probleem, waardoor iedereen naar elkaar kijkt. Deze combinatie – schroom voor grote ICT-trajecten en gebrek aan een gedeelde sense of urgency – is een structurele barrière voor het op orde brengen van de informatievoorziening.

Voortgang:

- **Kleine stappen vooruit:** Hoewel de grote doorbraak nog uitblijft, zijn er op deelterreinen vorderingen. Zo worden er steeds meer **gegevensuitwisselingsprojecten** gestart. In de zorg, bij veiligheid en in het sociaal domein lopen pilots om data tussen organisaties te koppelen ten behoeve van de burger (denk aan één sociaal dossier, of gemeenschappelijke toegang tot bedrijfsgegevens voor inspecties). Ook wordt gewerkt aan wetgeving zoals de Wet digitale overheid en specifieke data-uitwisselingswetten om standaardkaders te scheppen. De SvdU-rapporten noemen bijvoorbeeld het Nationaal Programma Datasamenwerking (NPD) dat 79 urgente knelpunten in gegevensdeling in kaart brengt en koppelt aan concrete uitvoeringsorganisaties en ketens[38]. Het feit dat er nu 79 knelpunten zwart op wit staan, is winst: het probleem is erkend en concreet gemaakt.

- **Toegenomen aandacht en middelen:** Na incidenten als de toeslagenaffaire is er politiek meer bereidheid om te investeren in informatiehuishouding. De functie van regeringscommissaris Informatiehuishouding (Arre Zuurmond, 2022–2024) was hier een direct gevolg van – een signaal dat het Rijk inziet dat informatiebeheer een topprioriteit is die coördinatie behoeft. Er zijn incidenteel extra budgetten vrijgemaakt om legacy-systemen te moderniseren en om organisaties te ondersteunen bij archivering, datakwaliteit en implementatie van open-data-verplichtingen (zoals de Wet open overheid). SvdU 2024 merkt op dat nietsdoen inmiddels geen optie meer is; zowel vanuit binnenlandse politiek als vanuit Europese regelgeving (denk aan de Europese *Digital Decade*-doelstellingen) **moet** de overheid haar digitale voorzieningen verbeteren[50]. Dit zet druk op de ketel en leidt tot meer projecten en beleidsinitiatieven gericht op data en IT.

- **Echter, nog geen doorbraak:** Ondanks genoemde inspanningen constateren de rapporten dat de vooruitgang te traag en fragmentarisch is. SvdU 2024 spreekt van “*symptoombestrijding*” en ontbrekende gezamenlijke aanpak[51][52]. Veel verbeteringen blijven steken op projectniveau of binnen één organisatie. Een echt systeembrede



verbetering – waarbij de overheid als geheel een moderne informatie-architectuur omarmt – is nog niet bereikt in 2025. Zuurmond vat het treffend samen: *“Een overheid die haar informatiehuishouding echt op orde wil hebben, moet er eerst en vooral voor zorgen dat haar gegevensdeling goed geregeld is.”*[53] Die basis is momenteel nog niet op orde. Toch is de verwachting dat met de huidige aandacht de komende jaren versnelling kan plaatsvinden, mits er leiderschap en durf wordt getoond (zie oplossingen).

Oplossingen en voorgestelde richtingen:

- **Fundamentele modernisering: van pleister naar systeemoplossing:** Alle rapporten zijn het erover eens dat lapwerk niet volstaat – er is een integrale modernisering van de informatiehuishouding nodig. SvdU 2024 benadrukt dat alleen een *“fundamentele systeemoplossing”* de digitale transitie van de overheid kan versnellen[54]. Dit betekent bijvoorbeeld: oude kernsystemen in één keer vervangen door moderne, modulair opgebouwde systemen; kiezen voor één gezamenlijke infrastructuur (bijv. een overheidsbrede cloud of data-uitwisselingsplatform) in plaats van tientallen losse omgevingen; en zorgen voor uniforme standaarden en architectuur.

- **Centrale regie en investering:** Een randvoorwaarde voor succes is sterke regie (zie thema 3) en voldoende financiering voor gezamenlijke IT-projecten. Er wordt gepleit voor een structureel budget voor het *“collectieve digitaal vermogen”* van de overheid, analoog aan hoe infrastructuur in fysiek opzicht wordt bekostigd. Ook zou een **centrale digitale dienst** of organisatie opgericht kunnen worden die basisdiensten ontwikkelt (denk aan digitale identiteit, berichtenbox, dataregisters) waar andere overheden op aansluiten[55]. SvdU 2023 suggereert een centrale digitaliseringsorganisatie die samen met uitvoeringsorganisaties het één-loket-principe en andere data-innovaties kan vormgeven[55]. Dit voorkomt dat elke dienst het wiel opnieuw uitvindt. Daarnaast moet top-down worden afgedwongen dat standaarden worden gevolgd; wat helpt is het opstellen van een duidelijke **visie en architectuurkaders** (bijvoorbeeld via een Algemene Informatiewet of overheidsbreed informatiestelsel) waar alle partijen zich aan conformeren. Zuurmond heeft hiertoe een conceptwet opgesteld, al is die nog niet aangenomen[56].

- **Privacy by design & dataregelaars:** Om gegevensuitwisseling te verbeteren zonder privacy te schenden, wordt ingezet op *privacy by design*. Dit houdt in dat systemen zo worden ontworpen dat ze alleen benodigde data delen en gevoelige info afschermen waar mogelijk. Ook zijn juridische oplossingen nodig, zoals **gegevensschakels** of “dataregelaars” die functioneren als tussenschot: organisaties leveren data aan een neutrale schakel die bepaalt wat mag worden gedeeld. De onlangs aangenomen Wet gericht op gegevensuitwisseling in samenwerkingsverbanden (WGS) is een stap in deze richting, omdat het bepaalde barrières voor data-uitwisseling in zorg en sociaal domein



wegneemt. Zuurmond stelt bovendien dat het vertrouwen in gegevensdeling kan groeien als burgers zelf inzage krijgen en controle over hun gegevens. Initiatieven als persoonlijke datakuisjes of een *persoonlijk digitaal overzicht* van welke instanties welke gegevens gebruiken, kunnen helpen de transparantie te vergroten[57]. Wanneer burgers merken dat zorgvuldig met hun data wordt omgegaan, zal ook de politieke acceptatie van noodzakelijke gegevensuitwisseling groter zijn.

- **Gebruik van maatschappelijke initiatieven en best practices:** De overheid hoeft niet alles zelf te bedenken; kijk naar succesvolle voorbeelden. Arre Zuurmond noemt de Belgische Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid als toonaangevend voorbeeld: daar wordt alle burgersinformatie centraal uitgewisseld tussen instanties, wat naar schatting jaarlijks €1,7 miljard aan administratieve lasten bespaart[58][59]. Zo'n centraal stelsel bevordert bovendien consistentie: gegevens worden één keer centraal bijgehouden in plaats van dubbel bij elke dienst. Nederland kan hier lering uit trekken voor bijvoorbeeld de Basisregistraties. Ook binnenlands zijn er initiatieven – zoals Common Ground op gemeentelijk niveau – die laten zien hoe het anders kan (gegevens modulariseren en via API's delen tussen systemen). De rapporten suggereren om deze innovaties op te schalen en landelijk uit te rollen waar mogelijk. Tevens wordt aangeraden om samen te werken met maatschappelijke partijen en experts (bijvoorbeeld via open-data-coalities of denktanks) om de informatiehuishouding te verbeteren. De overheid hoeft niet alles zelf te doen; soms faciliteert ze beter door ruimte te geven aan maatschappelijke oplossingen die vervolgens geborgd kunnen worden.

- **“Eerst organiseren, dan digitaliseren”:** Een belangrijke les is dat technologie alleen succesvol is als de organisatie eromheen klopt. SvdU 2022 benadrukte het adagium “*eerst organiseren, dan informatiseren en dan automatiseren*”[60]. Dit betekent: zorg eerst dat processen logisch zijn ingericht, dat verantwoordelijkheden duidelijk zijn en dat desnoods wetgeving wordt aangepast aan gewenste datasamenwerking, **voordat** men digitaliseert. Anders digitaliseer je de bestaande bureaucratische spaghetti, wat weinig oplost. Zuurmond waarschuwt dat digitalisering een “*overtreffende trap van bureaucratisering*” kan worden als je niet uitkijkt[61]. ICT-systemen volgen strikt de ingestelde regels; als die regels of processen niet deugen, dan vergroot automatisering het probleem (garbage in, garbage out). Daarom bepleiten de rapporten om bij elke digitaliseringsstap expliciet te kijken of de onderliggende procedure vereenvoudigd of geharmoniseerd kan worden. Informatiehuishouding is tenslotte niet louter een IT-vraagstuk maar ook een organisatorisch en juridisch vraagstuk. Pas als die drie in samenhang aangepakt worden, zal duurzame verbetering van gegevensuitwisseling mogelijk zijn.



3. Regie, coördinatie en samenwerking

Trends en ontwikkelingen:

- **Fragmentatie versus één overheid:** Een terugkerend thema is dat de overheid als geheel moeite heeft om gecoördineerd op te treden vanwege sterke verkokering.

Beleidsontwikkeling en uitvoering zijn verspreid over talloze instanties – ministeries, uitvoeringsorganisaties, provincies, gemeenten, ZBO's – ieder met eigen doelen en routines. SvdU 2022 merkte op dat beleid “*nog te veel in (ministeriële) kokers*” wordt gemaakt, terwijl het maatschappelijke probleem onvoldoende centraal staat[23]. De trend is dat grote uitdagingen (klimaat, woningnood, armoede) **domeinoverstijgend** zijn, maar de overheid in response vaak verkokerd opereert. Pas recent groeit het besef dat dit anders moet: er is politieke aandacht voor “één overheid” en het slechten van schotten, mede ingegeven door de pijnlijke gevolgen van ontbrekende coördinatie (zoals bij de decentralisatie van de jeugdzorg, waarbij elke gemeente haar eigen koers voert met wisselende resultaten).

- **Roep om regie vanuit uitvoering:** Uitvoeringsorganisaties geven steeds luidere signalen dat zij behoefte hebben aan duidelijke regie en kaders van bovenaf. In SvdU 2024 werd geconcludeerd dat veel problemen structureel van aard zijn en niet door één organisatie op te lossen – “**ketenproblemen**” vragen om ketenregie[62]. Bijvoorbeeld de asielketen of de energietransitie vereisen dat meerdere partijen synchroon samenwerken onder centrale aansturing. Ook wordt de roep om een gezamenlijke **langetermijnvisie op de uitvoering** sterker[23]. In SvdU 2022 deden de publieke dienstverleners de oproep om samen met de politiek zo'n visie te ontwikkelen, zodat niet bij elke kabinetswisseling de koers verandert[23]. De trend is dus tweeledig: enerzijds is er historisch gegroeide fragmentatie, anderzijds nu een duidelijke wens tot meer coördinatie en samenwerking om de impasse te doorbreken.

Structurele knelpunten:

- **Historische bestuursstructuur:** De Nederlandse bestuurscultuur kent een sterke decentralisatie van verantwoordelijkheden. Arre Zuurmond schetst dat de huidige organisatiestructuur van de overheid “*tweehonderd jaar oud*” is en stoelt op postindustriële principes die centrale regie bemoeilijken[63]. Ministeries zijn “kolommen” met eigen ministers; uitvoeringsorganen (Belastingdienst, UWV, etc.) hebben eigen mandaten; gemeenten hebben autonomie op hun terrein. Er is geen krachtige horizontale sturing die over de kolommen heen grijpt. Hierdoor ontbreekt vaak een **integrale visie en coördinatie** op grote thema's[63]. Als voorbeeld noemt Zuurmond dat verantwoordelijkheden worden gedecentraliseerd naar lagere overheden zonder voldoende middelen of richtlijnen, waardoor een lappendeken ontstaat[64].

- **Eigenbelang en autonomie:** Organisaties – of het nu ministeries of uitvoeringsinstanties zijn – bewaken hun eigen taken en budgetten. Deze “overmatig beleefde autonomie” maakt samenwerking moeilijk[41]. Elke partij heeft haar eigen prioriteiten en voelt schroom om zich te voegen naar een gemeenschappelijk plan, zeker als dat betekent dat een ander de leiding heeft. Bovendien is er wantrouwen: men vreest afgerekend te worden op fouten, wat samenwerking en kennisdeling belemmert (niemand wil verantwoordelijkheid delen als daar extra risico’s aan kleven)[52]. Dit wordt versterkt door de huidige verantwoordingssystematiek, waarin ministers individueel verantwoordelijk zijn voor hun departement en Kamerleden geneigd zijn om bij incidenten “schuldigen” te zoeken. Het gevolg is dat **belonen van samenwerking** niet in de systeemprikkels zit; integendeel, op safe spelen binnen de eigen silo wordt beloond.

- **Gebrek aan centrale aansturing (regie):** De SvdU-rapporten signaleren dat er geen duidelijk centrum is waar de knopen worden doorgehakt voor uitvoeringsvraagstukken die meerdere partijen aangaan. Er is niet één “CEO van de overheid” die boven de departementen staat (al heeft de SG van AZ een coördinerende rol, maar beperkt). Initiatieven als het CIO-overleg of de Regieraad Dienstverlening bestaan, maar missen vaak doorzettingsmacht. SvdU 2024 stelt dat er een **krachteloze centrale regie** is die onvoldoende gemeenschappelijkheid afdwingt[65]. Dit betekent dat landelijke voorzieningen (bijv. digitale infrastructuur, data-standaarden, gezamenlijke portalen) lastig van de grond komen – iedereen wacht op iedereen. Ook in crisissituaties (bijv. COVID-steunpakketten, vluchtelingenopvang) zag men dat coördinatie ad-hoc moest worden opgetuigd. Deze fragmentatie maakt de overheid traag en reactief waar juist slagvaardigheid gevraagd is.

- **Samenwerking in de keten schiet tekort:** Op uitvoerend niveau wordt wel in ketens samengewerkt (denk aan ketens voor werk & inkomen, veiligheid, etc.), maar zonder structurele borging. Vaak is samenwerking afhankelijk van persoonlijke relaties of tijdelijke programma’s. Wanneer die eindigen, valt men terug in de eigen kolom. SvdU 2024 noemt dat het ontbreekt aan “*impactvolle organisatie-overstijgende initiatieven*” om de dienstverlening en bijbehorende informatiehuishouding echt opnieuw in te richten[15]. Iedereen optimaliseert binnen zijn deel, maar niemand kijkt naar het totaal. Hierdoor blijven systeemfouten bestaan op de snijvlakken tussen organisaties. Denk aan een burger die van de ene regeling naar de andere gaat en in dat proces tussen wal en schip belandt omdat instanties niet op elkaar aansluiten.

Voortgang:

- **Bewustwording en cultuurverandering:** Een belangrijke ontwikkeling is dat zowel politiek als ambtelijk het besef groeit dat “**we het samen moeten doen.**” In de afgelopen jaren zijn meerdere interbestuurlijke programma’s gestart (zoals het Programma Werk aan



Uitvoering, Regie op ICT, Interbestuurlijke Digitale Agenda) die bedoeld zijn om gezamenlijk problemen aan te pakken. Hoewel de concrete effecten nog beperkt zijn, is het feit dat deze initiatieven er zijn al vooruitgang ten opzichte van het verleden, toen elk probleem primair binnen één kolom werd opgelost. Uitvoeringsorganisaties zoeken ook meer elkaar op, bijvoorbeeld via de Stuurgroep Uitvoering of gezamenlijke brieven aan de Kamer om aandacht te vragen voor knelpunten. Dit duidt op een **cultuuromslag richting openheid en samenwerking**. SvdU 2024 merkt op dat uitvoerders zich vrijer voelen om grenzen van hun mandaat over te steken en ketenbreed te denken[18].

- **Enkele governance-verbeteringen:** Er zijn institutionele stappen gezet om regie te versterken. Zo is er in 2021 een Ministeriële Commissie Digitale Overheid in het leven geroepen waarin betrokken ministers samen knopen proberen door te hakken rond digitalisering en dienstverlening. Ook is de functie van een **Chief Information Officer (CIO)** binnen elk ministerie versterkt en onderling vernetwerkt, om meer standaarden en gezamenlijke aanpak te bevorderen. Daarnaast hebben Rijk en medeoverheden bestuurlijke afspraken gemaakt (zoals het Bestuursakkoord Digitale Overheid 2023) waarin ze beloven intensiever samen te werken aan één overheid. Arre Zuurmond publiceerde bovendien een concept voor een overheidsbrede informatiewet die verantwoordelijkheden en regie scherper regelt[56]. Hoewel dat nog geen officieel beleid is, geeft het aan dat er mogelijke oplossingen klaarliggen.

- **Blijvende knelpunten:** Toch erkent men algemeen dat de silo-structuur lastig te doorbreken is. Zuurmond stelt dat na twee jaar als regeringscommissaris hij op zeven invalshoeken is gestuit vanwaaruit de overheid iets kan doen aan de paradigma-shift richting één responsieve overheid[66]. Met andere woorden: er is niet één knop om aan te draaien; het vergt tegelijkertijd wijzigingen in structuren, cultuur, regelgeving, financiën, skills, etc. De voortgang is dus ongelijkmatig en soms teleurstellend. Een voorbeeld: de lang besproken één-loket-aanpak is in 2025 **nog nauwelijks gerealiseerd** – er zijn hooguit pilots, maar voor burgers bestaat de overheid in de praktijk nog steeds uit gescheiden loketten[29][67]. Ook bestaan er spanningen tussen lagen van bestuur (bijv. Rijk vs gemeenten) over wie de regie mag voeren. Dit alles maakt dat samenwerking weliswaar is verbeterd in intentie, maar **nog niet structureel is verankerd** in de werkwijze van de overheid.

Oplossingen en voorgestelde richtingen:

- **Krachten bundelen en slagkracht ontwikkelen:** Zowel de SvdU-rapporten als *Dwars door de Orde* pleiten ervoor dat binnen de overheid **krachten worden gebundeld** om complexe problemen aan te pakken. Zuurmond stelt dat benodigde oplossingen alleen tot stand komen als de overheid intern de rijen sluit en de nodige **slagkracht** ontwikkelt[68]. Concreet betekent dit: departementen, uitvoeringsinstanties en decentrale overheden

moeten gezamenlijke doelen formuleren en daar middelen voor delen. Er zou bijvoorbeeld één gezamenlijke verbeteragenda publieke dienstverlening moeten komen, met duidelijk eigenaarschap voor keten-overstijgende dossiers (zoals de energietransitie of schuldenaanpak). Het instellen van een soort “*programma-directies*” of taskforces met mandaat over meerdere organisaties heen kan helpen. Ook is voorgesteld een “**Hoofd van de Ambtelijke Dienst**” (Head of the Civil Service) aan te stellen, naar Brits voorbeeld, die over departementale grenzen heen de ambtelijke top aanstuurt en voor samenhang zorgt^[69]. Zo iemand zou kunnen bewaken dat initiatieven niet verzanden per ministerie maar landelijk worden doorgevoerd.

- **Verbeterde coördinatie en integrale sturing:** SvdU 2024 benoemt expliciet dat de oplossing ligt in “*meer coördinatie*”^[70]. Één van de ideeën is om bij nieuwe beleidsvoorstellen standaard te eisen dat uitvoerings- en handhavingsconsequenties ketenbreed in kaart zijn gebracht (dit sluit aan bij het eerder genoemde meenemen van uitvoerbaarheid). Een ander idee is om **beleidsopgaven regionaal of thematisch te organiseren** in plaats van per ministerie. Bijvoorbeeld: richt een regieteam “Leefomgeving” op waarin mensen van I&W, BZK, EZK en medeoverheden samenwerken om versnipperde regels in die sfeer aan te pakken. Deze interdepartementale benaderingen bestaan soms al informeel; de oproep is om ze structureel te maken en te koppelen aan budget en besluitvorming. Waar nodig moet de politieke top knopen doorhakken als lagere overheden er samen niet uitkomen – dit vraagt om leiderschap en eventueel aanpassing van wettelijke bevoegdheden om centrale sturing mogelijk te maken.

- **Eén overheid naar de burger toe:** Een belangrijk doel van betere samenwerking is om de burger een eenduidige overheid te presenteren. Zoals eerder vermeld, is “één loket” een instrument hiervoor, maar breder gaat het om **eenheid van beleid en uitvoering**. Oplossingsrichtingen zijn onder andere: integrale dienstverlening rond levensgebeurtenissen (bijvoorbeeld een “geboortepakket” waarin de gemeente, belastingdienst en SVB gezamenlijk optreden zodat ouders niet apart alles hoeven te regelen), het gebruik van keten-identifiers (één dossier of kenmerk per burger/zaak dat alle instanties delen, zodat informatie-uitwisseling soepeler is) en het instellen van **ketenverantwoordelijken**. Zo’n ketenverantwoordelijke heeft mandaat om voor een heel proces (bijv. van werkloosheid tot werk) te zorgen dat organisaties samenwerken en resultaten halen.

- **Doorbreken van patronen en aanspreekbaar zijn:** Arre Zuurmond introduceert het concept van de “*wasstraat*” als metafoor voor een vernieuwende samenwerkingsvorm^[71]. In plaats van dat een probleem van loket naar loket wordt gestuurd, brengt de wasstraat alle relevante experts samen (juristen, data-architecten, procesdeskundigen, uitvoerders) om het probleem integraal op te lossen, zonder dat men zich verschuilt achter



deelbevoegdheden[71]. Als zij er niet uitkomen, wordt het opgeschaald naar politiek-bestuurlijk niveau, zodat er een besluit voor de hele keten genomen kan worden[71]. Dit soort werkwijzen doorbreken de traditionele hiërarchie en bevorderen een cultuur van samen verantwoordelijkheid nemen. Daarnaast benadrukt Zuurmond dat ambtenaren en politici getraind moeten worden om **over hun eigen hokje heen te kijken** en de leefwereld van burgers centraal te stellen[72]. Bijvoorbeeld middels tijdelijke uitwisselingen tussen organisaties, of opleidingen in ketendenken. Tot slot moet een cultuur groeien waarin samenwerking wordt gewaardeerd in plaats van afgestraft: dat wil zeggen, beloon teams die gezamenlijk een burgerprobleem oplossen, ook als dit buiten hun strikte opdracht valt. Alleen zo ontstaat er een écht responsieve overheid die als één geheel kan opereren als de situatie daarom vraagt.



4. Burgerperspectief en vertrouwen in de overheid

Trends en ontwikkelingen:

- **Schade aan vertrouwen door incidenten:** In de periode 2019–2023 is het vertrouwen van burgers in “de overheid” flink gedaald, mede door onthullingen over harde fraudeaanpak (Toeslagenaffaire), ICT-fouten en bureaucratische onrechtvaardigheid. SvdU 2022 noemt expliciet dat vooral kwetsbare groepen steeds minder vertrouwen hebben in de overheid, wat de legitimiteit van overheidsoptreden ondermijnt[9]. Een historisch lage score in peilingen voor vertrouwen in de Rijksoverheid is daar een symptoom van[73]. Tegelijkertijd bleek uit onderzoek dat het vertrouwen in uitvoerende diensten an sich (bijvoorbeeld de SVB, de politie) vaak hoger is dan het vertrouwen in de politiek[74]. Dit duidt erop dat burgers wel waardering kunnen hebben voor individuele ambtenaren of diensten, maar dat het *systeem als geheel* als onbetrouwbaar of niet dienstbaar wordt ervaren als gevolg van opeengestapelde problemen.

- **Roep om de “menselijke maat”:** In reactie op genoemd vertrouwenverlies is er een sterke maatschappelijke en politieke roep ontstaan om de **menselijke maat** terug te brengen in dienstverlening. Dit is een trendbreuk met eerder nadruk op efficiency en uniformiteit. Burgers (en ombudsinstituten) eisen meer empathie en maatwerk: cases als de kinderopvangtoeslagen laten zien dat starre toepassing van regels zonder oog voor individuele omstandigheden desastreus uitpakt. In de SvdU-rapporten wordt dan ook steeds benadrukt dat **de burger centraal moet staan** en niet de systeemwereld[29]. SvdU 2023 haalt inspirerende voorbeelden aan van dienstverlening waar men echt vanuit burgers behoeftes denkt – vaak eenvoudige oplossingen die persoonlijke dienstverlening bieden en daarmee vertrouwen terugwinnen. Er is dus een kentering gaande richting burgergericht ontwerpen van processen (bijv. taalgebruik begrijpelijker maken, proactief benaderen van gerechtigden, enz.).

- **Digitale dienstverlening versus inclusie:** Een andere ontwikkeling is de sterke digitalisering van overheidsdienstverlening (online loketten, apps, digitale identificatie). Hoewel dit voor veel mensen gemak oplevert, dreigt een significante groep niet mee te kunnen komen. SvdU 2022 wijst op het grote aantal laaggeletterden (2,5 miljoen) en anderen met beperkte digitale vaardigheden die moeite hebben met de digitaliserende overheid[9]. Het gevaar is een **digitale kloof** waarbij juist degenen die het meest afhankelijk zijn van overheidsvoorzieningen deze het minst goed kunnen gebruiken. Deze trend wordt in recente rapporten erkend: er is meer aandacht voor inclusieve dienstverlening (bijv. elk digitaal traject moet een niet-digitaal alternatief hebben, zoals een hulplijn of balie). Toch blijft het een spanningsveld: efficiënte massadienstverlening leunt op digitalisering, maar



vertrouwen komt vaak door persoonlijk contact en maatwerk. De toekomst zal moeten uitwijzen hoe de overheid beide kan verenigen.

Structurele knelpunten:

- **Systeemwereld vs leefwereld:** Een rode draad in de analyse is dat de overheid geneigd is **vanuit haar interne systeem** te denken en niet vanuit de leefwereld van de burger[75][31].

Procedures, protocollen en wetmatigheden domineren, terwijl de feitelijke behoefte of situatie van de burger uit beeld raakt. Zuurmond stelt dat de overheid te veel binnen haar huidige kaders blijft en zo het eigenlijke doel voorbijschiet[75]. Ambtenaren volgen de regels (“procedure gevolgd”) zonder te checken of de burger daarmee geholpen is[76]. Dit leidt tot frustratie bij burgers die tegen een muur van onbegrip of standaardantwoorden aanlopen. De structuur van wet- en regelgeving (zie thema 1) draagt hieraan bij: als regels zeer complex en strikt zijn, hebben uitvoerders weinig ruimte om naar de *bedoeling* te kijken. Zo ontstaat de situatie dat burgers zich niet gehoord voelen en het gevoel krijgen slechts een nummer te zijn in een onverschillig systeem.

- **Gebrek aan transparantie en te weinig tegenspraak:** Burgers ervaren vaak dat de overheid een *black box* is: besluiten komen ondoorgroendelijk tot stand en men heeft weinig inzage in de eigen gegevens of de overwegingen van de overheid. Dit schaadt het vertrouwen. Zuurmond merkt op dat de overheid een overvloed aan data en algoritmen over burgers verzamelt, wat een machtsongelijkheid creëert – de burger weet niet wat er bekend is en kan er dus ook niets tegenin brengen[57]. Denk aan risicomodellen die burgers scoren op fraudegevaar zonder dat ze dat weten (SyRI-affaire). Daarbij komt dat als burgers fouten signaleren of bezwaar maken, ze vaak een lange weg moeten afleggen voordat ze gehoord worden. De reflex binnen bureaucratieën is om het eigen gelijk te verdedigen in plaats van de fout snel te herstellen. Dit gebrek aan **lerend vermogen** en externe tegenspraak (kritiek van burgers, rechters, ombudsmannen) frustreert de burger en wakkert het beeld aan van een overheid die niet eerlijk of niet bekwaam is. Pas als zaken escaleren (media-aandacht, Kamerdebat) beweegt de overheid zich vaak. Structureel vertrouwen vraagt dus om een opener, toetsbare overheid die fouten erkent en corrigeert voordat het drama’s worden.

- **Gebrek aan persoonlijke benadering:** Veel burgers klagen dat de menselijke maat ontbreekt: men krijgt geen contactpersoon, elke keer een andere medewerker aan de lijn, standaardbrieven vol jargon, enzovoort. De overheid is sterk gerationaliseerd en gestandaardiseerd, wat weliswaar efficient kan zijn, maar waardoor **persoonlijk contact en empathie** zijn verdampt. Van oudsher is dit een gevolg van een eeuw aan bureaucratisering – zoals Zuurmond zegt, “*de ambtenaar die zich alleen op de regels richt functioneert als een computer*”[77]. Dit wordt nog versterkt door digitalisering (automatische e-mails, zelfserviceportalen). Het systeem is niet ingesteld op afwijkende omstandigheden of emotionele situaties, terwijl juist daar vertrouwen of wantrouwen wordt



gevormd. Als een burger in nood hulp zoekt en van het kastje naar de muur wordt gestuurd door verschillende instanties, is het vertrouwen snel weg. Hier speelt ook mee dat professionals in de uitvoering tegenwoordig minder discretionaire ruimte voelen; ze houden zich aan protocollen uit angst om fouten te maken of aangesproken te worden^[78]. Deze cultuur van risicomijding en onpersoonlijkheid is een diepgeworteld knelpunt voor het herstel van vertrouwen.

- **Wederzijds wantrouwen:** Ten grondslag aan veel van bovenstaande ligt een **fundamenteel vertrouwensprobleem in beide richtingen**. De overheid heeft de burger steeds meer in regels en controles gevangen (vanuit de gedachte “vertrouwen is goed, controle beter”), en burgers vertrouwen op hun beurt de overheid niet meer juist omdat ze voelen dat ze als potentiële fraudeur of nummer worden gezien^[79]. Deze vicieuze cirkel is moeilijk te doorbreken. Zuurmond citeert: *“Burgers vertrouwen de overheid niet, omdat die overheid er niet op vertrouwt dat burgers zelf informatie kunnen verzamelen.”*^[79] – een treffende observatie. In plaats van burgers als partner te zien, werden ze vaak benaderd met wantrouwen en voorwaarden. Dit historische wantrouwen (aangezwengeld door een reeks schandalen waarin sommige burgers fraudeerden en daarop strenge regels volgden) is nu een obstakel: nieuwe regels of digitale tools worden ook door burgers met argwaan bekeken (“wat gaan ze nu weer van mij bijhouden?”). Vertrouwen herstellen vraagt dus om een koerswijziging: een overheid die durft te vertrouwen op burgerinitiatief en eerlijkheid, en daarmee wellicht ook het vertrouwen van burgers terugwint.

Voortgang:

- **Hersteloperaties en nieuwe initiatieven:** Na de toeslagenaffaire en soortgelijke incidenten zijn omvangrijke hersteloperaties gestart om gedupeerde burgers tegemoet te komen (schulden kwijtschelden, compensaties, etc.). Hoewel deze trajecten moeizaam verlopen, vormen ze wel een erkenning dat het anders moet. Tegelijk zijn er initiatieven zoals **“Direct Duidelijk”** om overheidscommunicatie begrijpelijker te maken, en **“Menselijke maat”** programma’s binnen uitvoeringsorganisaties (bijv. de Belastingdienst heeft teams ingericht die maatwerk kunnen bieden in bijzondere gevallen). Ook experimenteert men met **proactieve dienstverlening**: diverse gemeenten en diensten bekijken of ze burgers rechten kunnen toekennen zonder aanvraag, op basis van beschikbare data. In Vlaanderen en Portugal bestaan hier succesvolle voorbeelden van (zoals automatische toekenning van energietoeslag)^[80]. In Nederland is dit nog beperkt, maar de gedachte is om te komen tot *“de overheid die voor je werkt, zonder dat je daarom hoeft te vragen.”* Zuurmond schetst dit als ideaalbeeld van een responsieve overheid: als burgers ergens recht op hebben, krijgen ze het gewoon, in plaats van het zelf te moeten aanvragen^[81]. Dit soort concepten winnen terrein in beleid en pilots, wat een hoopvol teken is.



- **Klantreis en co-creatie:** Steeds meer overheidsdiensten maken gebruik van *design thinking* en **gebruikerspanels** om hun processen te verbeteren. Men brengt de “klantreis” van burgers in kaart om pijnpunten te ontdekken. Bijvoorbeeld het UWV en SVB hebben panels van uitkeringsgerechtigden die feedback geven op brieven en procedures. Dit draagt bij aan een mentaliteitsverandering: de burger wordt niet meer gezien als laatste schakel die zich maar moet voegen, maar als beginpunt van ontwerp. Ook platforms als **Gebruiker Centraal** (community voor verbetering overheidsdienstverlening) dragen bij aan kennisdeling hierover. Het effect is zichtbaar in bv. modernere websites (toegankelijkheid, begrijpelijke taal) en eenvoudigere formulieren. SvdU-rapporten benoemen inspirerende voorbeelden van digitale dienstverlening waarin de burger echt centraal staat, afkomstig uit binnen- en buitenland[82][83]. Deze worden actief verspreid onder overheidsorganisaties. De beweging is dus gaande, al verschilt de snelheid per organisatie.

- **Differentiatie in kanalen:** Waar eerder de focus erg lag op digitale zelfbediening (met het risico van uitsluiting), ziet men nu meer **multichannel-benaderingen** terugkomen. Bijvoorbeeld: de overheid investeert weer in telefonische helpdesks en fysieke loketten voor wie digitaal niet uit de voeten kan. Bibliotheken en gemeenten bieden digitale hulp voor burgers aan. Dit is een reactie op kritische rapporten (o.a. van de Nationale Ombudsman) dat digitalisering niet ten koste mag gaan van toegankelijkheid. Door die druk is de afgelopen twee jaar bijvoorbeeld het aantal Informatiepunten Digitale Overheid uitgebreid in bibliotheken. Dit alles is bedoeld om vertrouwen te herstellen: de burger moet merken dat hij niet wordt afgescheept met een website, maar altijd ergens terecht kan. In de SvdU-rapporten wordt dit ondersteund als noodzakelijke voorwaarde voor inclusieve dienstverlening.

- **Nog een lange weg te gaan:** Ondanks bovengenoemde inspanningen geven de rapporten aan dat het vertrouwen niet in een paar jaar hersteld zal zijn. Uit SvdU 2024 blijkt dat **de beleving van burgers** op sommige punten weliswaar iets verbetert (meer mensen maken gebruik van digitale diensten zonder problemen), maar dat de zware gevallen nog steeds in de knel komen[84][85]. Bovendien zijn grote vertrouwensbreuken, zoals de toeslagenaffaire, niet snel geheeld: gedupeerden en groepen die zich onrechtvaardig behandeld voelen, blijven begrijpelijkerwijs wantrouwig. Dit vergt langdurige inspanningen, individueel contact en zichtbaar onschadelijk maken van knellende regels. Pas als burgers stelselmatig ervaren dat de overheid in hun belang werkt en fouten snel goedmaakt, zal het vertrouwen structureel groeien.

Oplossingen en voorgestelde richtingen:

- **Relatie centraal (responsieve overheid):** Zowel Zuurmond als de SvdU-rapporten betogen dat niet de abstracte “burger centraal” moet staan, maar de **relatie tussen burger en overheid** (met name de uitvoerend professional)[86]. Een responsieve overheid



betekent dat ambtenaren en bestuurders actief luisteren naar burgers en hun inbreng serieus nemen[87]. Praktisch gezien betekent dit: creëer meer mogelijkheden voor dialoog en feedback. Bijvoorbeeld burgerpanels, hoorzittingen, het betrekken van cliëntenraden bij beleidsontwikkeling. Ook pleit Zuurmond voor het vergroten van de **responsiviteit**: overheden moeten sneller en adequater reageren op signalen uit de samenleving[88]. Dit kan door ambtenaren op de werkvloer meer beslissingsbevoegdheid te geven om in individuele gevallen af te wijken van standaardprocedures als dat evident nodig is. De *professional* moet de ruimte en het vertrouwen krijgen om maatwerk te leveren, en de relatie met de burger – gekenmerkt door begrip en respect – moet centraal komen te staan in plaats van strikt de regels volgen[89][30].

- **Vertrouwen als uitgangspunt:** De overheid zou volgens Zuurmond weer moeten “*uitgaan van vertrouwen*”, in plaats van wantrouwen[90][91]. Concreet kan dit betekenen: minder drang om alles te controleren (bv. steekproefsgewijs controleren in plaats van iedereen wantrouwen), **voorkant-vereenvoudiging** (minder formulieren en bewijsstukken vragen, ervan uitgaan dat burger waarheidsgetrouw invult) en slim gebruik van data om proactief rechten toe te kennen. Een overheid die burgers laat merken dat zij hen vertrouwt – door bijvoorbeeld sneller voorschotten te geven of coulant te zijn bij kleine overtredingen – zal ook vertrouwen terugkrijgen. Dit vraagt ook om **leiderschap dat vertrouwen uitstraalt**: politieke en ambtelijke topfiguren moeten laten zien dat de overheid naast de burger staat en dezelfde doelen deelt in plaats van tegenover de burger te staan. Het uiteindelijke doel is een overheid die zo betrouwbaar en open is, dat burgers zich veilig voelen in hun omgang met haar.

- **Heldere, voorspelbare en begrijpelijke communicatie:** Vertrouwen krijgt vorm in elk contactmoment. Daarom ligt een oplossingsrichting in het drastisch verbeteren van **communicatie en taalgebruik**. Jargon en juridische taal moeten worden omgezet in klare taal die iedereen snapt. Programma’s als Direct Duidelijk zijn hierbij leidend. Ook **transparantie** is essentieel: leg uit *waarom* iets gebeurt, hoe een beslissing tot stand kwam, en wat de burger kan doen als hij het er niet mee eens is. De SvdU-rapporten adviseren om dienstverlening zo in te richten dat burgers continu de status kunnen zien van hun zaak, weten bij wie ze terechtkunnen met vragen, en niet voor verrassingen komen te staan. Een voorstel uit *Dwars door de Orde* is om bij inzet van nieuwe technologie (zoals AI voor besluiten) een soort “*wasstraat*” te hanteren waarin getoetst wordt of die technologie de burgerrechten respecteert en begrijpelijke uitkomsten genereert[92]. Zo voorkom je dat ondoorgroondelijke algoritmes leiden tot willekeur en wantrouwen. Nieuwe wetten zouden ook getoetst moeten worden op **duidelijkheid en voorspelbaarheid** voor burgers, zodat bezwaar en beroep verminderen en vertrouwen toeneemt[14].



-
- **Maatwerk en menselijke toetsing inbouwen:** Geen enkele regel of algoritme kan alle situaties vatten. Daarom is het van belang dat de overheid mechanismen inbouwt voor **maatwerk en menselijke toetsing**. Dit betekent bijvoorbeeld: instellen van hardheidsclausules die ambtenaren kunnen toepassen als strikte naleving tot onrecht leidt; het creëren van “luwte” of experimenteerruimte waar professionals buiten de regeltjes mogen gaan in het belang van de burger (met verantwoording achteraf); en het herstel van loketfuncties waar mensen terechtkunnen voor een persoonlijk gesprek als ze er online niet uitkomen. Nationale Ombudsman Reinier van Zutphen heeft erop gewezen dat persoonlijk contact en luisteren naar burgerbehoeften cruciaal zijn voor behoorlijk bestuur[78]. De overheid zou daarom moeten investeren in meer klantmanagers, casemanagers of **regieambtenaren** die individuele burgers door complexe procedures loodsen. Dergelijke functionarissen kunnen het gezicht van de overheid zijn en vertrouwen opbouwen, juist in ingewikkelde situaties (schuldsanering, uitkeringen met meerdere uitvoerders, etc.).
 - **Lerende organisatie en foutencultuur:** Om vertrouwen te herstellen moet de overheid laten zien dat zij kan leren van fouten. Een aanbevolen richting is het verbeteren van de **interne foutencultuur**: stimuleer ambtenaren om problemen aan te kaarten zonder angst voor repercussies, en richt systemen in om klachten en bezwaren te analyseren en daarvan te leren. Bijvoorbeeld: stel een “Chief Learning Officer” aan of een team dat patronen in klachten bekijkt en zorgt dat daar structureel wat aan wordt gedaan. Daarnaast is voorgesteld om **burgers meer sturingsmogelijkheden** te geven in het informatiebeleid en dienstverlening[93]. Dit kan via participatieplatforms of cliëntenraden die inspraak hebben. Een overheid die samen met de samenleving beleid vormgeeft, laat zien dat ze de burger serieus neemt als partner, wat vertrouwen bevordert.
 - **Versterken van de rechtsbescherming:** Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Daarom moet de overheid elk signaal dat het misgaat serieus nemen. De rapporten benadrukken dat het onvoldoende is te vertrouwen op escalatiemechanismen als de rechter of de ombudsman achteraf – **beleid en uitvoering zelf moeten borgen dat burgers fair behandeld worden**[94]. Mogelijke maatregelen: eenvoudiger bezwaarprocedures, onafhankelijke klantadviseurs binnen uitvoeringsinstanties die de stem van de burger laten horen, en betere toegankelijkheid van het recht voor de burger (rechtsbijstand, eenduidige loketten voor klachten). Door zichtbaar **rechtvaardig** te handelen en burgers actief te beschermen tegen onrecht (ook als dat betekent dat de overheid haar eigen falen corrigeert), kan het vertrouwen langzaam worden hersteld en versterkt.



5. Soevereiniteit en afhankelijkheid van markt en technologie

Trends en ontwikkelingen:

- **Digitale soevereiniteit als opkomende zorg:** Nu de overheid steeds afhankelijker wordt van digitale technologie, komt de vraag op in hoeverre Nederland nog soeverein is in zijn digitale infrastructuur. In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat vitale overheidsdiensten leunen op software en cloudservices van een handvol grote techbedrijven (Big Tech). Denk aan het gebruik van Microsoft voor kantoorautomatisering, Amazon of Azure cloud voor dataopslag, etc. Zuurmond en SvdU 2025 signaleren dat deze afhankelijkheid steeds groter is geworden, en dat dit **strategische kwetsbaarheden** met zich meebrengt[95][96]. De vier grootste cloud-aanbieders zijn Amerikaans of Chinees, en Nederland heeft geen eigen volwaardige alternatieven[58]. Hierdoor is een deel van onze digitale infrastructuur feitelijk in handen van partijen buiten onze invloedssfeer.

- **Bewustwording op EU-niveau:** Europees begint men de urgentie van digitale autonomie te benadrukken. Regelgeving als de Data Act en Digital Services Act zijn erop gericht om meer controle te krijgen en concurrentie te bevorderen. SvdU 2025 noemt de *“geopolitieke noodzaak voor Europa om technologisch minder afhankelijk te worden van partijen buiten de EU.”*[97]. De trend is dat Nederland binnen EU-verband stappen zet om zijn digitale soevereiniteit te vergroten, bijvoorbeeld door in te zetten op Europese cloud- en data-infrastructuren en strengere eisen te stellen aan buitenlandse aanbieders op het gebied van privacy en security.

- **Marktregie en standaardisatie:** Naast Big Tech afhankelijkheid is er de afhankelijkheid van grote systeemintegratoren en softwareleveranciers voor overheids-ICT. Veel uitvoeringsorganisaties zijn bijvoorbeeld voor hun primaire systemen afhankelijk van een handjevol IT-bedrijven (denk aan IBM, Microsoft, Oracle, SAP). Dit beperkt soms de wendbaarheid: updates of aanpassingen vergen dure opdrachten aan deze leveranciers. Er is meer aandacht gekomen voor dit probleem; de overheid probeert meer gebruik te maken van open source en open standaarden om niet “gegijzeld” te worden door een leverancier. Eveneens ziet men een trend richting **gezamenlijke aanbestedingen**: in plaats van dat elke dienst apart iets inkoopt (waardoor marktpartijen een sterke positie hebben), treedt de overheid steeds vaker als één koper op voor generieke zaken (zoals hardware, standaard softwarelicenties). Dit vergroot de onderhandelingsmacht en verkleint afhankelijkheid.

- **Kwetsbaarheid en veiligheid:** De afhankelijkheid van externe technologie raakt ook aan nationale veiligheid. Cyberaanvallen, datalekken en geopolitieke spanningen (zoals de discussie rondom 5G-leverancier Huawei) hebben het besef vergroot dat Nederland niet meer autonoom alle aspecten van de digitale infrastructuur beheerst. SvdU 2024 waarschuwde dat zonder ingrijpen onze weerbaarheid en wendbaarheid in gevaar



komen[98]. Bijvoorbeeld als Microsoft de prijzen verhoogt of bepaalde diensten staakt, heeft dat direct impact op de Nederlandse overheid[98]. Deze trend – het erkennen van digitale afhankelijkheid als veiligheidsrisico – heeft geleid tot beleidsinitiatieven zoals de Nederlandse Cybersecurity Agenda en strengere regels voor inkoop van kritieke ICT. Echter, de omslag naar daadwerkelijke digitale autonomie is nog pril.

Structurele knelpunten:

- **Concentratie in de techsector:** Het structurele probleem is dat de digitale markt wereldwijd geconcentreerd is in handen van weinig spelers. Dit is niet eenvoudig op te lossen door één land. Nederland heeft zelf geen techbedrijven van vergelijkbare schaal; zelfs Europa heeft er weinig. Hierdoor is er sprake van **inherente afhankelijkheid** als men gebruik wil maken van de nieuwste technologie of efficiënte cloudservices. Overstappen op kleinere, lokale aanbieders kan op papier, maar die kunnen vaak niet dezelfde schaal of functionaliteit bieden, waardoor de overheid toch teruggrijpt op de groten.

- **Kosten en padafhankelijkheid:** De overheid heeft in het verleden al fors geïnvesteerd in bepaalde systemen (bijv. Microsoft-platforms, Oracle-databases). Deze *padafhankelijkheid* maakt het lastig om zomaar over te stappen[99]. Men zit “vast” aan deze keuzes, want migreren naar iets nieuws vergt enorme inspanning en kosten, en brengt risico's mee. Bovendien is er de kwestie van data: veel data zitten opgeslagen in propriëtaire formats of clouds; eruit migreren is niet triviaal. Dit alles maakt dat zelfs als de wil er is om onafhankelijker te worden, de praktijk weerbarstig is. Zolang er geen acute noodzaak is, kiest men voor de bekende weg. Hierdoor blijft de afhankelijkheid bestaan of groeit zelfs.

- **Gebrek aan eigen alternatieven en expertise:** Om werkelijk soeverein te zijn, zou de overheid eigen infrastructuur of robuuste Europese alternatieven moeten hebben. Dit vergt expertise en investeringen. Jarenlang is hier echter beperkt in geïnvesteerd; men vond het efficiënter om marktproducten te gebruiken. Dat heeft geleid tot een **uitdunning van kennis** bij de overheid zelf. Er zijn relatief weinig ambtenaren die diepgaande technische kennis hebben van bijvoorbeeld cloudarchitectuur of softwareontwikkeling, vergeleken met de private sector. Dit kennis- en capaciteitsgebrek belemmert ook de autonomie: zelfs als men zelf iets zou willen bouwen of een open source oplossing wil toepassen, heeft men de mensen niet om dat te doen op grote schaal. Het tekort aan IT-personeel bij de overheid (en de krappe arbeidsmarkt, zie SvdU 2025 over arbeidsmarktkrapte[100][101]) versterkt dit. Daardoor is men geneigd om toch maar weer bij externe partijen aan te kloppen.

- **Juridische en organisatorische inertie:** Het veranderen van afhankelijkheden vergt niet alleen technologische, maar ook contractuele en organisatorische veranderingen. Lopende meerjarige contracten met leveranciers zitten de overstap naar andere oplossingen in de

weg. Eveneens zijn er wettelijke kaders die soms juist centralisatie bij een big tech afdwingen (bijvoorbeeld Europese identificatiemiddelen eisen soms samenwerking met grote platformen). Deze inertie betekent dat onafhankelijkheid vergroten een traag proces is, dat schoksgewijs gaat als contracten aflopen of als nieuwe regelgeving wordt ingevoerd.

Voortgang:

- **Europese regelgeving en samenwerking:** De afgelopen jaren is op EU-niveau versneld wet- en regelgeving aangenomen die de hegemonie van big tech moet inperken en digitale rechten versterkt (GDPR/AVG, Digital Markets Act, etc.). Nederland profiteert hiervan en draagt bij aan de uitvoering ervan. Bijvoorbeeld de Digital Markets Act kan ervoor zorgen dat overheden makkelijker gebruik kunnen maken van alternatieve appstores of cloudservices omdat grote bedrijven hun platformen moeten openstellen. Dit is indirecte vooruitgang voor soevereiniteit.

- **Rijksoverheid Cloud en sourcing-beleid:** Binnen Nederland is het Rijk een strategisch leveranciersmanagement gestart met grote IT-leveranciers, om meer grip te krijgen op kosten en voorwaarden. Tevens is een **multi-cloud strategie** omarmd: niet alles bij één partij onderbrengen, maar spreiden over meerdere om afhankelijkheid te verkleinen en onderlinge concurrentie te benutten. Sommige gevoelige gegevens (bv. geheime informatie, politie/defensie-data) worden al volledig in eigen beheer gehouden. Deze stappen laten zien dat men welbewust op bepaalde terreinen de afhankelijkheid reduceert. Echter, voor generieke IT blijft men deels aangewezen op marktstandaarden.

- **Open source adoptie:** Op het vlak van software zien we een kentering: er is een beweging richting meer **open source** gebruik. Bijvoorbeeld: de Kamer van Koophandel stapte over op een open source kantoorsoftwarepakket; de Tweede Kamer heeft een motie aangenomen die oproept tot voorrang voor open source bij aanbestedingen. Dit is niet alleen kostengedreven, maar ook een soevereiniteitskeuze: open source code kan door iedereen geaudit worden en men is niet gebonden aan één leverancier. Hoewel de praktijk weerbarstig is (de gebruiksvriendelijkheid en ondersteuning van open source moet op niveau zijn), zijn er voorbeelden van successen, zoals de CoronaMelder-app die open source ontwikkeld is. Dergelijke projecten tonen aan dat afhankelijkheid van Big Tech niet altijd nodig is als de overheid zelf regie neemt over ontwikkeling.

- **Bewustzijn bij beleid en politiek:** Misschien wel de belangrijkste voortgang is dat **digitale autonomie nu op de agenda staat**. Waar vroeger vooral naar kosten en functionaliteit werd gekeken, bespreekt men nu in Kamervragen en beleidsnota's expliciet de geopolitieke en economische afhankelijkheidsrisico's van bepaalde techkeuzes. Dit bewustzijn is een noodzakelijke eerste stap naar verandering. Arre Zuurmond citeert in zijn rapport experts die benadrukken dat een weerbare samenleving een samenleving is die zichzelf kan



verdedigen, wat betekent dat we vermogen in huis moeten hebben voor onze eigen dataopslag en beheer[102]. Dit soort uitspraken zouden enkele jaren geleden nauwelijks aandacht hebben gekregen, maar nu wel. De politieke naïviteit (“de markt regelt het wel”) is ingeruild voor een meer realistische kijk dat Nederland samen met Europa **actief voorwaarden moet scheppen** om digitale soevereiniteit te vergroten[103].

Oplossingen en voorgestelde richtingen:

- **Investeren in eigen digitale infrastructuur:** Een duidelijke aanbeveling is dat de overheid weer meer zelf moet gaan bouwen en beheren waar het cruciaal is. Dit betekent investeren in een **Publieke Digitale Infrastructuur**, bijvoorbeeld nationale clouds voor overheidsdiensten, eigen platforms voor bijvoorbeeld e-mail/office, of deelname aan Europese initiatieven zodat er alternatieven komen voor Amerikaanse diensten. Zuurmond stelt de vraag: “*Wie gaat over tien jaar de digitale publieke infrastructuur ontwerpen en leveren: de overheid of Big Tech?*”[104]. Het streven moet zijn dat dit de overheid (of collectief Europa) zelf weer meer in de hand neemt. Hiertoe kan Nederland partnerships aangaan met andere EU-landen om gezamenlijke tech-projecten op te zetten, en innovatiegelden vrijmaken voor ontwikkelprogramma’s. Ook het betrekken van Nederlandse hightech-bedrijven en startups bij overheids-ICT kan nieuwe oplossingen opleveren die de afhankelijkheid verkleinen.

- **Strengere voorwaarden aan leveranciers:** Als de overheid met marktpartijen blijft werken, moet dit op een manier die onze soevereiniteit minder schaadt. Dat kan door in contracten **exit-opties** te bedingen (zodat migratie mogelijk blijft), door op open standaarden te staan, en door eisen te stellen aan datalocatie (bij voorkeur in Nederland/EU opgeslagen en onder EU-recht). Inkoop moet centraal deze voorwaarden bewaken. Verder moet de overheid, zoals Zuurmond aangeeft, samen met Europa optreden om Big Tech te reguleren[105]. Bijvoorbeeld: mededingingsregels handhaven zodat er keuze blijft, afdwingen dat data portabiliteit mogelijk is, en zorgen dat prijzen niet zomaar verhoogd kunnen worden zonder alternatief. Nederland kan via de EU pleiten voor “digitale publieke waarden”, vergelijkbaar met hoe we randvoorwaarden scheppen in andere markten (energie, telecom).

- **Diversificatie en exit-strategieën:** Een praktisch advies is om te voorkomen dat de overheid ooit nog te afhankelijk wordt van één technologie of leverancier. **Diversificatie** is key: spreid risico’s door multicloud, multi-vendor strategieën. Gebruik bijvoorbeeld verschillende leveranciers voor verschillende typen diensten (mail bij A, cloud bij B, database bij C) zodat niet één partij alles in handen heeft. Daarnaast moet voor elke kritieke dienst een **exit-strategie** klaarliggen: d.w.z. als leverancier X wegvalt of ongunstig wordt, hoe migreren we dan naar Y. Dit vergt het continu bijhouden van de markt en intern



voorbereid zijn op migraties (databeheer op orde, documentatie, etc.). Door deze “plan B” mentaliteit te omarmen, blijft de overheid wendbaarder en minder overgeleverd.

- **Kennis opbouwen (digital skills):** Uiteindelijk is soevereiniteit ook een kwestie van *know-how*. De overheid zal meer moeten investeren in eigen IT-kennis en vaardigheden. Dit kan door het aantrekken en opleiden van meer IT-professionals in dienst van de overheid, het creëren van loopbaanpaden voor digital experts, en wellicht het oprichten van een **technologisch adviesorgaan** dat regering en parlement scherp houdt op deze thema's (vergelijkbaar met de WRR, maar dan specifiek voor digitalisering). Zuurmond pleit dat overheidsmedewerkers getraind moeten worden om ook de digitale dimensie te begrijpen en dat Kamerleden geschoold worden in uitvoeringsvraagstukken inclusief ICT[106][107]. Hoe beter de overheid begrijpt wat er “onder de motorkap” gebeurt, hoe beter ze kan sturen en alternatieven afwegen. Kortom, digitale autonomie begint bij digitale competentie.

- **Analoge terugvalopties en veerkracht:** Enige afhankelijkheid zal altijd blijven; daarom is het belangrijk om *continuïteit* te borgen. SvdU 2025 geeft aan dat we moeten zorgen voor analoge terugvalopties – voor het geval cruciale digitale systemen uitvallen of ontoegankelijk worden[108]. Denk aan noodprocedures op papier, of lokale servers die kunnen draaien als de cloud eruit ligt. Dit is niet zozeer een structurele oplossing voor afhankelijkheid, maar wel een wijze voorbereidingsmaatregel om de bestuurbaarheid (zie thema 6) te waarborgen als externe technologie faalt. Het vergroot de **weerbaarheid** en laat zien dat de overheid niet blind vertrouwt op derden. Deze “Plan B”-cultuur maakt deel uit van de oplossingsrichting om vanuit eigen kracht te kunnen blijven opereren onder alle omstandigheden.



6. Digitalisering in relatie tot bestuurbaarheid

Trends en ontwikkelingen:

- **Digitaal tempo versus bestuurskracht:** Een opvallende trend is dat technologische ontwikkelingen razendsnel gaan (AI, big data, digital platforms), maar de overheid moeite heeft om haar bestuurlijke systemen even snel mee te laten bewegen. Dit levert spanningen op in de **bestuurbaarheid van het land**. SvdU 2024 signaleert dat de combinatie van complexe, snel wijzigende wetgeving en verouderde IT-systemen ertoe leidt dat de overheid soms *haar eigen beslissingen niet tijdig kan uitvoeren*[70]. Een illustratie die genoemd wordt: het niet of pas met grote vertraging kunnen doorvoeren van nieuwe fiscale maatregelen, omdat de Belastingdienst-systemen die verandering niet aankunnen[70]. Hierdoor komt feitelijk de beleidsvrijheid van de politiek onder druk te staan – men kan wel iets willen (bijv. een belastingverlaging per volgend jaar), maar als de systemen het niet kunnen, is het plan bestuurlijk nauwelijks haalbaar. Dit is een alarmerende ontwikkeling: digitalisering die bedoeld was om efficiënt te automatiseren, gaat nu de snelheid en wendbaarheid van de overheid beperken.

- **Stapeling van crises en grote opgaven:** We bevinden ons in een tijd van veel gelijktijdige langetermijnnuitdagingen (klimaatcrisis, energietransitie, woningtekort, vergrijzing) die allemaal een beroep doen op het overheidsapparaat. SvdU 2025 stelt dat de overheid deze samenhangende vraagstukken momenteel niet goed aankan met de huidige inrichting[109]. Digitalisering speelt hierin een dubbele rol: enerzijds is digitale technologie nodig om oplossingen te faciliteren (denk aan smart grids, data-gestuurd beleid, etc.), anderzijds legt het bloot dat de overheid organisatorisch nog niet klaar is voor zulke complexe integrale aansturing. We zien bijvoorbeeld dat bij crises tijdelijke werkstructuren (taskforces, crisisteams) worden opgetuigd die buiten de normale structuren om gaan, omdat de reguliere kolommen te traag of inflexibel zijn. Dat is feitelijk een teken dat de bestuurbaarheid hapert. Er tekent zich een trend af waarbij **bestuur en uitvoering zoekende zijn naar nieuwe werkvormen** om met digitale complexiteit om te gaan – bijvoorbeeld agile werken, experimenteerruimte creëren, of publiek-private samenwerking – maar dit bevindt zich nog in de ontwikkelingsfase.

- **Democratisch gecontroleerde digitalisering:** Digitalisering roept ook vragen op over democratische controle en waarden. Nieuwe technologieën als AI kunnen besluiten beïnvloeden zonder dat daar direct politiek debat over is. Zuurmond benadrukt dat het democratisch bestel geschaad wordt als de overheid niet meer in staat is haar eigen spelregels op te stellen en haar eigen wetten uit te voeren vanwege technologie[110]. Dit impliceert dat als algoritmen of externe platforms de facto bepalen wat er gebeurt (bijv. doordat beleid technisch niet uitvoerbaar is zonder hun tools), de politiek haar grip verliest.



Een belangrijke ontwikkeling is daarom de groeiende aandacht voor **digitale ethiek en kaders**: zo is er de komende AI-verordening van de EU die eisen stelt aan algoritmische besluitvorming in de publieke sector, en nationaal zien we commissies en waakhonden (bijv. Autoriteit Persoonsgegevens, Adviescollege ICT-toetsing) actiever adviseren over grote digitaliseringsprojecten. Deze trend – de “normalisering” van digitalisering als volwaardig onderwerp van bestuur en wetgeving – is essentieel om de bestuurbaarheid in digitale tijden te waarborgen.

Structurele knelpunten:

- **Verouderde systemen versus nieuw beleid:** Een schrijnend structureel probleem is de **technische schuld** bij de overheid: oude ICT-systemen die aan de basis staan van kritieke processen (belastinginning, uitkeringen, registraties) en die moeilijk te vervangen zijn. Zoals SvdU 2024 opsomt, stamt sommige IT uit de jaren '70-'80 en is niet flexibel^[39]. Hierdoor duurt het vaak lang om nieuwe beleidswensen in te bouwen – of men durft het niet uit angst het systeem te breken. Dit levert feitelijk een *digitale veto* op: het systeem bepaalt wat er bestuurlijk kan. Bovendien slokt het onderhoud van die oude systemen zoveel resources op (mensen, geld) dat modernisering achterwege blijft^[111]. Dit structurele probleem is een rem op bestuurbaarheid: hoe complexer en verouderder de systemen, hoe minder bestuurlijke wendbaarheid.

- **Organisatorische silo's en eigenaarschap:** Eerder besproken fragmentatie (thema 3) werkt ook door in bestuurbaarheid. Langetermijnproblemen die dwars door beleidsterreinen snijden, passen niet goed in de bestaande ministeriële indeling. Er is niet één kapitein op het schip voor klimaat, of digitalisering, etc. Dit leidt tot **gebrek aan integrale sturing**: niemand heeft alle knoppen in handen, waardoor besluiten versnipperd en traag worden. Bestuurlijk proberen coalities dit soms op te lossen met regisseurs of interdepartementale commissies, maar de structuur zelf blijft. Daardoor blijft de uitvoering van geïntegreerd beleid lastig te besturen. Zuurmond wijst erop dat we vastzitten in structuur en cultuur, en dat dit gezamenlijke optreden hindert^[65]. Kortom, de huidige overheidsorganisatie is niet ontworpen voor de netwerksamenleving en snelle verandering, wat structureel de bestuurbaarheid verkleint. - **Angst voor fouten en afrekencultuur:** Bestuurlijk is er tevens het knelpunt van een beperkte foutentolerantie. Politici en ambtenaren zijn bang om nieuwe wegen in te slaan omdat een mislukking hard afgestraft kan worden (media, oppositie, Rekenkamer). Dit leidt tot **risicomijdend bestuur**. In het digitale domein betekent dit dat men liever kiest voor kleine incrementele wijzigingen dan grote transformaties, ook al is dat laatste wellicht nodig. Deze cultuur maakt de overheid minder adaptief in het licht van digitale transitie. Paradoxaal genoeg vergroot dit de kans dat men achterop raakt en vervolgens alsnog in de problemen komt (denk aan de toeslagenaffaire waar jaren van pappen en nathouden uiteindelijk tot een megacrisis

leidde). Bestuurbaarheid vergt dus ook een cultuur waarin experimenteren en zo nodig fouten maken mogelijk is – iets wat nu onvoldoende het geval is. - **Complexiteit ondermijnt uitvoerbaarheid:** Zoals eerder behandeld (thema 1), is de complexiteit van regels zo groot dat de **uitvoerbaarheid onder druk** staat. Dit heeft directe impact op bestuurbaarheid: beleid mag nog zo goedbedoeld zijn, als het niet uitvoerbaar is, ondermijnt het de werking van de overheid. SvdU 2022 stelde al: *“Veel wetgeving sluit niet goed aan bij de leefwereld... Dit proces van afnemend vertrouwen ondermijnt de legitimiteit.”*^[9]. Wanneer uitvoeringsorganisaties aangeven dat iets te complex is om binnen redelijke termijn te implementeren, moet de politiek soms pas op de plaats maken. Een structureel knelpunt is dus dat de **beleidsmachine te veel produceert** zonder acht te slaan op absorptiecapaciteit van uitvoering (IT en mensen). Dit is een weeffout in de bestuurlijke cyclus die SvdU wil aanpakken door o.a. uitvoerbaarheidstoetsen. Maar voorlopig is het een remmende factor: bestuurlijke besluitvorming die zich opstapelt maar niet landt in werking, ondergraaft de geloofwaardigheid en kracht van de overheid.

Voortgang:

- **Werk aan Uitvoering en “Doorbreek de status quo”:** In reactie op de geschetste problemen is in 2021 het programma **Werk aan Uitvoering (WaU)** gestart, waarin overheid en politiek gezamenlijk zoeken naar verbeteringen in de uitvoering. Een van de sporen in WaU is digitalisering. Volgens SvdU 2022 vormt de digitale agenda van WaU een goede start^[60], al moet er veel meer gebeuren. SvdU 2024 draagt de ondertitel *“Doorbreek de status quo”*, wat aangeeft dat men inmiddels doordrongen is van het feit dat huidige werkwijzen niet volstaan^[112]. Kleine verbeteringen hier en daar gaan de grote uitdagingen niet oplossen; men zoekt naar doorbraken. Er is besef gegroeid dat bestuurbaarheid in de toekomst andere capaciteiten vraagt dan in het verleden – en dat men nu moet beginnen die te ontwikkelen.

- **Experimenteerregelingen en innovatie:** Om sneller te kunnen inspelen op digitale innovaties, worden er steeds vaker **experimenteerregelingen** ingezet. Bijvoorbeeld in de zorg en het sociaal domein bestaan “proeftuinen” waar men tijdelijk mag afwijken van regels om nieuwe aanpakken te testen. Ook op het gebied van AI en algoritmes is voorgesteld om regulatory sandboxes te creëren, zodat de overheid kan leren zonder meteen de hele wet aan te passen. SvdU 2025 geeft aan dat er tijd is om significante stappen te zetten richting 2035 als we nú beginnen te experimenteren en processen te optimaliseren^{[113][114]}. Deze experimenteerruimte is een vorm van progressie: het laat zien dat de overheid wil leren en niet pas over 10 jaar alles op orde probeert te hebben, maar nu iteratief verbetert.

- **Integrale langetermijnvisies:** Een andere vooruitgang is dat er steeds vaker integrale langetermijnplannen worden gemaakt, zoals de Nederlandse Digitaliseringsstrategie



(NDS), de datastrategie overheid, en interbestuurlijke programma's (IBP's) voor klimaat, woningbouw etc., waarin digitalisering een plek krijgt. Deze visiedocumenten proberen een stip op de horizon te zetten en rollen en verantwoordelijkheden te verdelen. Hoewel papier geduldig is, helpen zulke visies om consistentie in beleid te brengen en prioriteiten te stellen, wat de bestuurbaarheid ten goede kan komen. Zo onderstreept de NDS het belang van digitale weerbaarheid en vaardigheden, zodat toekomstige kabinetten hopelijk daarop doorpakken. In SvdU-verband wordt ook een Toekomstverkenning 2035 gemaakt die trends in kaart brengt om tijdig te anticiperen^{[115][116]}. Dit vooruitkijken is winst ten opzichte van de voorheen meer re-actieve houding.

- **Toezicht en checks-and-balances:** Ten slotte is er op het gebied van controle enige vooruitgang. Het Adviescollege ICT-toetsing (voorheen Bureau ICT-toetsing) toetst grote ICT-projecten strenger en deelt die kennis met de Kamer. De Algemene Rekenkamer besteedt expliciet aandacht aan uitvoerbaarheid en ICT in haar rapporten. En rechters laten in uitspraken (bijv. SyRI, toeslagen) merken dat ze de overheid terugfluiten als digitalisering botst met grondrechten. Deze ontwikkeling dwingt het bestuur om zorgvuldiger en meer doordacht digitaliseringskeuzes te maken, wat de democratische inbedding en daarmee de legitimiteit van besluitvorming in het digitale tijdperk versterkt.

Oplossingen en voorgestelde richtingen:

- **Versneld digitaliseren met visie:** De overheid zal, om bestuurbaar te blijven, op gecontroleerde wijze haar digitale transformatie moeten **versnellen**. SvdU 2025 stelt dat gezien de structurele krapte op de arbeidsmarkt digitalisering onvermijdelijk is om de dienstverlening op peil te houden – maar dat men dan wel “*morgen*” moet beginnen met versnellen^[117]. Dit houdt in: niet blijven treuzelen met vervangen van legacy-systemen, maar deze kabinetsperiode nog grote migraties starten, desnoods gefaseerd. Het betekent ook ruim baan geven aan **nieuwe technologieën** zoals AI, waar deze veilig kunnen bijdragen (bijvoorbeeld inzet van chatbots of AI-assistenten om ambtenaren te ondersteunen). SvdU 2025 laat zien dat AI forse productiviteitswinst kan opleveren (geschat 10-30% voor bepaalde functies)^{[118][119]}, wat verlichting kan brengen. Oplossing is dus niet minder digitaliseren uit angst, maar juist beter en doordachter digitaliseren. Cruciaal is wel dat dit gebeurt met een duidelijke visie en onder architectuur, zodat versnelling niet leidt tot nieuwe wildgroei.

- **Integratie van randvoorwaarden (compliance by design):** Om digitalisering bestuurbaar te houden, moeten eisen vanuit wetgeving en maatschappij direct in het ontwerp van systemen en processen worden meegenomen. SvdU 2025 spreekt van “*compliant by design*”: vereisten uit regelgeving en publieke waarden moeten vanaf de ontwerpfase geïntegreerd zijn^[120]. Bijvoorbeeld: als de AVG privacyregels stelt, dan het systeem zo bouwen dat het automatisch voldoet (gegevensminimalisatie, logging van datagebruik,



etc.). Of als beleid XYZ snel moet kunnen wijzigen, dan zorgen voor modulaire opgebouwde systemen. Door deze benadering voorkom je dat bestuurlijke wensen telkens botsen met technische beperkingen; de techniek wordt immers gebouwd op basis van verwachte beleidsflexibiliteit en juridische grenzen. Dit vergt nauwe samenwerking tussen juristen, beleidsmakers en IT-architecten. Zuurmond's idee van een "wasstraat" voor nieuwe technologie (zie thema 4) past hierbij: laat multidisciplinaire teams nieuwe digitale oplossingen toetsen aan mensenrechten, uitvoerbaarheid, doelmatigheid en milieu voordat ze live gaan[92]. Zo behoud je democratische controle en voorkom je onverwachte negatieve effecten.

- **Organisatie aanpassen aan digitale tijdperk:** Een structurele oplossing is dat de **bestuurlijke organisatie herzien** wordt om beter aan te sluiten bij de digitale netwerkmaatschappij. Dit is een grootschalige operatie, maar men zou kunnen denken aan het hergroeperen van ministeries (bijv. een ministerie van Digitale Zaken, of bundeling van uitvoeringsorganisaties onder één coördinerend bewindspersoon). Ook decentralisatie vraagstukken moeten herzien worden: taken die landelijk eenduidig digitaal afgehandeld kunnen worden, hoeven misschien niet door 355 gemeenten apart gedaan te worden. Omgekeerd kunnen lokale initiatieven via landelijke platforms gedeeld worden. Zuurmond pleit voor het loslaten van te strikte scheidslijnen als dat de slagkracht vergroot[65]. In de toekomstvisie zou je bijvoorbeeld een *One Government* model kunnen nastreven: burgers ervaren één overheid en intern is de aansturing ook centraler waar nodig. Een concreet voorstel is het versterken van de coördinerende rol van de minister-president of Minister van BZK op het gebied van uitvoeringsbeleid en ICT, zodat versnippering minder wordt. Tevens moeten we de **werkwijze cultiveren** waarbij wendbaarheid centraal staat: agile werken, kleinere iteratieve besluitvorming in plaats van jarenlange trajecten, en tussentijdse bijstelling op basis van data en feedback. Deze manier van besturen sluit beter aan bij de snelle digitale veranderingen en kan bestuurbaarheid vergroten.

- **Digitale weerbaarheid en crisisplannen:** Gezien de afhankelijkheid van technologie en externe partijen (thema 5), is een belangrijk onderdeel van bestuurbaarheid dat de overheid ook bij digitale tegenslag kan blijven functioneren. Oplossingsrichtingen zijn o.a. investeren in **cybersecurity** (zodat systemen niet uitvallen door aanvallen) en in **back-up scenario's** (analoge procedures, redundantie datacenters, etc.). SvdU 2025 benadrukt dat analoge terugvalopties nodig zijn om de overheid draaiend te houden als digitale systemen niet beschikbaar zijn[108]. Dit moet structureel ingebed worden in crisisplannen. Zo houdt de overheid regie, ook als plots de digitale infrastructuur hapert. Het vergroot niet alleen bestuurbaarheid in letterlijke zin (we kunnen dan nog besturen), maar ook vertrouwen van burgers dat de overheid onder alle omstandigheden haar taak aankan.



- **Maatschappelijke betrokkenheid en samen doen:** Tot slot, bestuurbaarheid in een digitale samenleving vraagt misschien wel om een andere kijk op governance: minder top-down, meer samen met de maatschappij. Technologie maakt het mogelijk burgers en bedrijven te betrekken bij uitvoering (crowdsourcing, participatie-apps, etc.). Zuurmond geeft aan dat in plaats van te hopen op “*magische technologische oplossingen*”, we onze hoop moeten vestigen op **maatschappelijke betrokkenheid en samenwerking**^[121]. Dit betekent dat de overheid niet alles zelf hoeft te doen, maar wel de kaders moet stellen waarbinnen anderen bijdragen. Bijvoorbeeld: open data beschikbaar stellen zodat derden toepassingen kunnen bouwen (denk aan OV-informatie, waar private apps nu goede dienstverlening leveren op basis van publieke data). Of burgerinitiatieven faciliteren, zoals burgerhulp bij reanimatie via een app (zoals HartslagNu, dat mensen bij een hartstilstand oproept) – een voorbeeld dat Zuurmond noemt als transformatiekracht van digitalisering in co-creatie^[122]. De overheid die dit omarmt, wordt minder een uitvoerende machine en meer een regisseur van maatschappelijke energie, wat de bestuurbaarheid in bredere zin ten goede komt omdat de samenleving meedraagt.



Conclusie

Uit de gezamenlijke analyse van de Staat van de Uitvoering-rapporten 2022–2025 en *Dwars door de Orde* komt een duidelijk beeld naar voren: **de digitale overheid is nog niet “op orde”**, maar de knelpunten en oplossingsrichtingen zijn inmiddels scherp in beeld. Op alle thema’s – van complexe regelgeving en gebrekkige data-uitwisseling tot fragmentatie in aansturing en dalend burgervertrouwen – is er een dringend appèl om fundamentele verbeteringen door te voeren. De trends laten zien dat de problemen zeker niet vanzelf verdwijnen; zonder ingreep dreigen ze zelfs groter te worden^{[38][12]}. Tegelijkertijd wordt in de rapporten ook hoop geput uit goede voorbeelden en ingezette veranderingen, zowel in het buitenland als voorzichtig in eigen land.

De centrale vraag is of de digitale overheid op **korte termijn (2–3 jaar)** op orde kan zijn in informatievoorziening en digitale dienstverlening richting burgers. Gegeven de bevindingen moet dit met realisme beantwoord worden: **nee, een volledige ommekeer in 2 à 3 jaar is onwaarschijnlijk**, gezien de diepte van de structurele knelpunten. Arre Zuurmond spreekt van een “lange en ingrijpende route” naar een responsieve, moderne overheid^[34]. Ook SvdU 2025 hanteert een horizon tot 2035 voor het realiseren van een toekomstbestendige digitale publieke dienstverlening^{[117][123]}. Dit duidt erop dat men een transformatiepad van zeker een decennium voorziet.

Dat wil echter niet zeggen dat er in 2–3 jaar niets bereikt kan worden. **Op korte termijn** zijn er wel degelijk stappen mogelijk en noodzakelijk. Zo kunnen binnen enkele jaren bijvoorbeeld één-loket pilots voor burgers worden opgeschaald, kan de basis gelegd worden voor betere gegevensdeling via nieuwe wetgeving of een eerste versie van de Moderne Informatie Architectuur (MIA), en kunnen enkele knellende regels geschrapt of vereenvoudigd worden (denk aan adviezen van STOER die snel overgenomen kunnen worden). Daarnaast kan de overheid blijven investeren in het herstel van vertrouwen door zichtbare verbeteringen in dienstverlening te laten zien – zoals kortere doorlooptijden, persoonlijker benadering in cases waar het misging, en transparante communicatie. Dergelijke “quick wins” zijn van groot belang om momentum en draagvlak te creëren voor de lange weg.

Concluderend kan gesteld worden dat de digitale overheid van Nederland zich op een kantelpunt bevindt. De signalen uit de rapporten zijn eensluidend: het moet anders en beter, voor de burger én voor de overheid zelf. De komende 2–3 jaar zullen in het teken staan van het fundament leggen: knelpunten expliciet adresseren, experimenteren met nieuwe werkwijzen, en eerste successen boeken in complexiteitsreductie en informatievoorziening. Maar de echte **duurzame oplossing** van de geschetste structurele problemen vergt een langere adem en een gezamenlijke lange-termijninspanning. Pas dan

kan de digitale overheid echt “op orde” raken – robuust, wendbaar, en gericht op publieke waarde. Het besef hiervan is nu doorgedrongen tot zowel politiek als uitvoering. Deze rapporten vormen daarmee een belangrijke aanzet voor verandering, en de relevantie van initiatieven als MIA zal in het vervolgtraject blijken: zij zouden wel eens de ruggengraat kunnen leveren om de bedoelde transformatie handen en voeten te geven. **Door nu te beginnen en flink door te pakken, is de hoop en verwachting dat de overheid binnen tien jaar haar digitale dienstverlening fundamenteel verbeterd en toekomstbestendig heeft**^[123] – en daarmee het vertrouwen van burgers hernieuwd kan winnen.

Bronnen:

- Staat van de Uitvoering 2022;
- Staat van de Uitvoering 2023;
- Staat van de Uitvoering 2024;
- Staat van de Uitvoering 2025 (Toekomstspecial);
- *Dwars door de Orde* – Arre Zuurmond.

Analyse uitgevoerd door Jef Bergsma met behulp van een custom GPT op basis van ChatGPT 5.1.

- [1] SvdU-2022.pdf
Toegenomen complexiteit De complexiteit van de wetgeving en de stapeling van nieuw beleid is met afstand het grootste knelpunt voor burgers, ondernemers en uitvoeringsorganisaties. Dat was ook de conclusie van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties in het rapport ‘Klem tussen Balie en Beleid’ van februari 2021. De situatie is sindsdien – ondanks zichtbaar goede initiatieven – niet wezenlijk verbeterd: de complexiteit lijkt eerder toe dan af te nemen.
- [2] SvdU-2022.pdf
Dat was ook de conclusie van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties in het rapport ‘Klem tussen Balie en Beleid’ van februari 2021. De situatie is sindsdien – ondanks zichtbaar goede initiatieven – niet wezenlijk verbeterd: de complexiteit lijkt eerder toe dan af te nemen.
- [3] SvdU-2024.pdf
De complexiteit van wet- en regelgeving en de gebrekkige gegevensuitwisseling tussen uitvoeringsorganisaties blijven de grote knelpunten. Daarover later meer. Positief is dat uitvoeringsorganisaties zich vrijer voelen
- [4] Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf
De complexiteit van wet- en regelgeving en gebrekkige gegevensuitwisseling tussen organisaties blijven de grootste knelpunten. Daarnaast zijn er steeds meer keteneffecten:
- [5] SvdU-2022.pdf
Nieuw is de constatering dat het werk in een deel van de uitvoering steeds arbeidsintensiever wordt¹, terwijl tegelijkertijd de (structurele) personeelstekorten op de arbeidsmarkt oplopen. De uitvoering van beleid wordt verder bemoeilijkt door moeizaam verlopende gegevensuitwisseling tussen organisaties en verouderde IT-systemen. En in het formuleren en aanpassen van beleid door politiek en departementen, speelt uitvoerbaarheid een ondergeschikte rol.
- [6] Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf
te herstructureren.³³ En zoals de Staat eerder constateerde: er is ten aanzien van de vereenvoudiging van regelgeving, het voorkomen van stapeling en verbeteren van de uitvoerbaarheid van beleid nog steeds weinig voortgang te melden.
- [7] Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf
Complexiteit van wet- en regelgeving (gestapeld, verkokerd, versnipperd, gebrek aan samenhang, ...) Capaciteitsproblemen als gevolg van het voorgaande (hersteloperaties, trage
- [8] SvdU-2022.pdf
arbeidsmarkt oplopen. De uitvoering van beleid wordt verder bemoeilijkt door moeizaam verlopende gegevensuitwisseling tussen organisaties en verouderde IT-systemen. En in het formuleren en aanpassen van beleid door politiek en departementen, speelt uitvoerbaarheid een ondergeschikte rol.



[9]	SvdU-2022.pdf Veel wetgeving sluit niet goed aan bij de leefwereld van burgers. Er zijn 2,5 miljoen laaggeletterde burgers in Nederland die problemen hebben om met de overheid te communiceren, niet in het minst door de steeds verdere digitalisering van de overheid. Een deel van deze groep burgers is sterk afhankelijk van de overheid en heeft daar steeds minder vertrouwen in. Dit proces van afnemend vertrouwen ondermijnt de legitimiteit van het overheidshandelen.
[10]	SvdU-2022.pdf Het UWV meldt (zie ook pagina 21): 'UWV-medewerkers zijn niet altijd meer in staat om te doorgronden, laat staan toe te lichten, hoe de hoogte van een uitkering tot stand is gekomen.' Staat van de Uitvoering — 8**viewing pdf page 9 of 49**
[11]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf uitgaat van vertrouwen en die naast de burger staat. Een overheid waarin een horrorscenario zoals dat van de eenverdienergezinnen die in armoede vervallen door toedoen van de elkaar bijtende gemeentelijke regelingen die maatwerk onmogelijk maken, nooit meer voor kan komen?
[12]	SvdU-2022.pdf reparatie- en herstelwerk enorm, zowel in menskracht als in schadevergoedingen. Wat geautomatiseerd misgaat is met handwerk nauwelijks nog te repareren. De problemen rond de toeslagen voor kinderopvang zijn een schrijnend voorbeeld; uit de standen wordt duidelijk dat zonder fundamentele reductie van de complexiteit nieuwe crises zeker niet zijn uit te sluiten. De rechtsstatelijkheid is in het geding. Ter illustratie
[13]	SvdU-2022.pdf Als het misgaat in de uitvoering, zijn de kosten van reparatie- en herstelwerk enorm, zowel in menskracht als in schadevergoedingen. Wat geautomatiseerd misgaat is met handwerk nauwelijks nog te repareren. De problemen rond de toeslagen voor kinderopvang zijn een schrijnend voorbeeld; uit de standen wordt duidelijk dat zonder fundamentele reductie van de complexiteit nieuwe crises zeker niet zijn uit te sluiten. De rechtsstatelijkheid is in het geding.
[14]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf weer leiden tot onduidelijkheid en onzekerheid, wat het vertrouwen in de overheid kan schaden. Die realiteit is een pleidooi voor nieuwe wetteksten met voorspelbare uitkomsten, waardoor de last van bezwaar en beroep bij de rechter afneemt.
[15]	Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf Het ontbreekt aan impactvolle organisatie overstijgende initiatieven om dienstverlening samen met achterliggend beleid en informatiehuishouding te herstructureren.³³ En zoals de Staat eerder constateerde: er is ten aanzien van de vereenvoudiging van regelgeving, het voorkomen van stapeling en verbeteren van de uitvoerbaarheid van beleid nog steeds weinig voortgang te melden.
[16]	Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf In het eerste adviesrapport van de onafhankelijke adviesgroep STOER (Schrapen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen uit Regelgeving) staan zestig voorstellen om de woningbouw te versnellen.³⁷
[17]	SvdU-2024.pdf Vermindering van complexiteit is hoogstnoodzakelijk: een omslag is nodig van te veel specifieke maatregelen naar meer generiek beleid.¹⁸ Om daaraan bij te dragen moeten uitvoering, beleid
[18]	SvdU-2024.pdf De complexiteit van wet- en regelgeving en de gebrekkige gegevensuitwisseling tussen uitvoeringsorganisaties blijven de grote knelpunten. Daarover later meer. Positief is dat uitvoeringsorganisaties zich vrijer voelen
[19]	SvdU-2023.pdf (de menselijke maat). Ook de complexiteit van het systeem van inkomensondersteuning wordt als oorzaak genoemd.¹⁵ De affaires sleepten tot slot veel langer voort dan achteraf bezien
[20]	SvdU-2022.pdf complexiteit te verminderen In deze Staat wordt een dringend beroep gedaan op de politiek en beleidsmakers om samen met publieke dienstverleners de complexiteit te reduceren. Een
[21]	SvdU-2022.pdf Succesvol verminderen van complexiteit is alleen mogelijk als niet de wet, de regeling of de organisatie het uitgangspunt is. Publieke waarde voor burgers en ondernemers moet
[22]	SvdU-2024.pdf Begin met complexiteitsreductie, doorbreek het patroon Aanscherping in 2024 Toon ambtelijk en politiek meer inspanning en leiderschap om het tempo van
[23]	SvdU-2023.pdf mate samenhangen met complexiteit, zoals: betrek de uitvoering vanaf het begin bij de beleidsvorming, ontwikkel gezamenlijk een langetermijnvisie op de uitvoering, verbeter de verantwoording en sturing van de beleidsuitvoering en breng de gegevensuitwisseling nu echt op gang. Beleid wordt nog te veel in (ministeriële) kokers gemaakt en het maatschappelijke probleem is nog te weinig het
[24]	Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf match at L1050 • Complexiteit als bijproduct • Geen zicht op complexiteit • Toetsen op effectiviteit en kosten • Regelen • Verbijzonderen in wetgeving
[25]	SvdU-2023.pdf match at L1539 decennium uittrekken. Soms is complexiteit en onuitvoerbaarheid niet op te lossen door het bestaande te versimpelen, maar moeten we terug naar de tekentafel om het fundamenteel



- [26] SvdU-2024.pdf
van de complexiteit.⁸ De Algemene Rekenkamer liet recent zien dat burgers en uitvoerders struikelen over de te ingewikkelde arbeidsongeschiktheidsverzekering WIA.⁹ En met de Algemene Wet Inkomensafhankelijke
- [27] SvdU-2024.pdf
Staat van de Uitvoering — 17**viewing pdf page 18 of 47**
- [28] SvdU-2023.pdf
te verminderen. Door 1 loket voor burgers en ondernemers te bieden (al dan niet digitaal), verdwijnt die complexiteit in ieder geval in meer of mindere mate uit het zicht van gebruikers. Het
- [29] SvdU-2023.pdf
gesproken over 1 overheid, 1 loket, only-once, werken vanuit de opgave, de burger centraal stellen en dergelijke. Daar wordt op allerlei terreinen, bij allerlei organisaties en door
- [30] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
de regels. Het gaat immers om de bedoeling. Zoals in hoofdstuk 4 al betoogd: we blijven nu te veel binnen de huidige kaders, en zien over het hoofd wat eigenlijk de bedoeling is. Te veel: procedure gevolgd. Te weinig: de burger is daadwerkelijk geholpen met z'n probleem.
- [31] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
match at L3469 de regels. Het gaat immers om de bedoeling. Zoals in hoofdstuk 4 al betoogd: we blijven nu te veel binnen de huidige kaders, en zien over het hoofd wat eigenlijk de bedoeling is. Te veel: procedure gevolgd. Te weinig: de burger is daadwerkelijk geholpen met z'n probleem.
- [32] SvdU-2022.pdf
tegelijktijdig de (structurele) personeelstekorten op de arbeidsmarkt oplopen. De uitvoering van beleid wordt verder bemoeilijkt door moeizaam verloopende gegevensuitwisseling tussen organisaties en verouderde IT-systemen. En in het formuleren en aanpassen van beleid door politiek en departementen, speelt uitvoerbaarheid een ondergeschikte rol.
- [33] SvdU-2024.pdf
De belangrijkste knelpunten: complexiteit en gebrekkige gegevensuitwisseling De analyse van de Standen van de Uitvoering laat zien dat ingewikkelde regels en gebrekkige gegevensuitwisseling ook in 2024 de
- [34] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
Informatiehuishouding aanvaardt. De route daarnaartoe is lang en ingrijpend; de Nederlandse overheid zit immers vast in een verouderd, bureaucratisch systeem dat onvoldoende aansluit bij de gedigitaliseerde samenleving. Maar dat houdt de 'blijve strijder' Zuurmond niet tegen om een scherpe analyse te geven van de problematiek en vooral met aanbevelingen te komen. In de stijl die hem eigen is: disruptief en dwars.
- [35] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
betrokkenheid, burgers voelen zich gehoord. Waag formuleert het zo: de regeringscommissaris Informatiehuishouding stelt vast dat de overheid steeds meer informatie produceert, maar niet weet wat ze daarvan wel en niet moet delen of bewaren. De overheid Daarom moet de maatschappelijke informatiebehoefte in de wet worden opgenomen, zodat er normen kunnen worden gesteld die garanderen dat mensen informatie kunnen inzien en inzetten**viewing pdf page 59 of 217**
- [36] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
match at L2498 een jaaropgave, en vervolgens moet jij op je Adidas-gympjes naar loket B rennen om het in te leveren. Waarom kunnen die loketten de gegevens – uiteraard transparant en democratisch gecontroleerd – niet onderling uitwisselen? Zeker, met Common Ground (van de VNG), het Gemeentelijk
- [37] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
dat besluit eenmaal was genomen, bleken de privacyregels in de weg te zitten. Pas in 2023 werd een wet aangenomen die voorzag in een tijdelijke uitwisseling van persoonsgegevens. Dat moet echt anders. BURGER IS GEEN 'ADIDAS-KOPPELING'
- [38] SvdU-2024.pdf
Zonder ingrijpen wordt het probleem steeds groter De signalen uit de Standen en inventarisaties zoals van het NPD55 — daarin worden 79 urgente knelpunten in de gegevensdeling bij landelijke uitvoeringsorganisaties geïdentificeerd — onderstrepen de noodzaak om het steviger en meer fundamenteel aan te pakken. Hoe langer het duurt, hoe groter het probleem
- [39] SvdU-2024.pdf
verouderde IT-systemen, soms zelfs uit de jaren 70 of 80, die niet kunnen omgaan met complexe wet- en regelgeving (en bovendien veel kosten om in de lucht te houden)⁵²; de druk en complexiteit van (nieuw) beleid en aanpassing van wet- en regelgeving en het onderschatten van de tijd en capaciteit die nodig zijn om ogenschijnlijk kleine aanpassingen door te voeren met de huidige IT;
- [40] SvdU-2024.pdf
organisaties die autonome keuzes maken over de inrichting van het eigen IT-landschap en informatiehuishouding, zowel bij landelijke publieke dienstverleners als gemeenten; geen aansturing op en bekostiging van het collectieve functioneren van de IT en informatievoorziening van de publieke dienstverlening en te vrijblijvende landelijke afspraken over standaarden en samenwerking⁵³; een groeiend tekort aan IT-specialisten en
- [41] SvdU-2024.pdf
knelpunten in de IT gezamenlijk op te pakken en samen de IT te vernieuwen. Hierin speelt de overmatig beleefde autonomie (onder verwijzing naar artikel 44 uit de Grondwet, het Huis van Thorbecke of de z (van zelfstandig) bij ZBO's) nadrukkelijk mee. De "quickfixes" zijn vooral symptoombestrijding terwijl een fundamentele systeemoplossing nodig is om de transitie van de digitale overheid te versnellen. En dat is niet zozeer een technische



- [42] SvdU-2024.pdf
en informatiehuishouding, zowel bij landelijke publieke dienstverleners als gemeenten; geen aansturing op en bekostiging van het collectieve functioneren van de IT en informatievoorziening van de publieke dienstverlening en te vrijblijvende landelijke afspraken over standaarden en samenwerking⁵³; een groeiend tekort aan IT-specialisten en toenemende afhankelijkheid van de markt. Verbetering vraagt om een
- [43] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
Semantiek gaat over de betekenis van beleid, regels en processen en uiteindelijk over de uitwisseling van informatie, zodat systemen niet alleen willekeurige gegevens overdragen, maar deze gegevens ook begrijpen en juist interpreteren. Standaardisatie gaat over onze manier van denken en
- [44] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
weer regels en kaders bedenken die de overheid al heeft? Welk patroon doorbreek je wanneer je het maatschappelijk gaat organiseren? Volgens Waag gaat het om een ‘basis digitale infrastructuur’, waarmee de samenleving weerbaarder wordt op het
- [45] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
regels en richtlijnen voor maken, omdat we anders niet in netwerken, niet in ketens kunnen samenwerken. Een overheid die haar informatiehuishouding echt op orde wil hebben, moet er eerst en vooral voor zorgen dat haar gegevensdeling goed geregeld is.**viewing pdf page 90 of 217**
- [46] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
Feitelijk is de toeslagenaffaire zelfs al tien jaar vóór de memo-Palmen begonnen met onjuist gegevensgebruik. Als de Belastingdienst in 2007 inkomensgegevens van burgers had gebruikt voor het vaststellen van hun recht op een toeslag, dan had de dienst niet aan de burger hoeven
- [47] SvdU-2024.pdf
Uit de Standen van de Uitvoering blijkt dat gegevensuitwisseling een hardnekkig probleem is. In bestaande IT-systemen en stelsels wordt vaak gekozen voor “pleisters plakken”, in plaats van de problemen in de kern, gezamenlijk en voor de gehele keten duurzaam aan te pakken. Die keuze wordt gemaakt om (bestuurlijke) risico’s te mijden, die zich kunnen voordoen bij ingrijpendere IT-oplossingen. De kans om te
- [48] SvdU-2024.pdf
van de problemen in de kern, gezamenlijk en voor de gehele keten duurzaam aan te pakken. Die keuze wordt gemaakt om (bestuurlijke) risico’s te mijden, die zich kunnen voordoen bij ingrijpendere IT-oplossingen. De kans om te falen bij grote IT-operaties is immers groot.⁵⁴ Ook zijn er geen “natuurlijke prikkels” om knelpunten in de IT gezamenlijk op te pakken en samen de IT te vernieuwen. Hierin speelt de
- [49] SvdU-2024.pdf
ingrijpendere IT-oplossingen. De kans om te falen bij grote IT-operaties is immers groot.⁵⁴ Ook zijn er geen “natuurlijke prikkels” om knelpunten in de IT gezamenlijk op te pakken en samen de IT te vernieuwen. Hierin speelt de overmatig beleefde autonomie (onder verwijzing naar artikel 44 uit de Grondwet, het Huis van Thorbecke of de z (van zelfstandig) bij ZBO’s) nadrukkelijk mee.
- [50] SvdU-2024.pdf
te benutten. Er gaat structureel veel tijd en geld op aan het beheer van verouderde IT-systemen ten koste van de modernisering van de informatiehuishouding. De krapte op de IT-arbeidsmarkt neemt alleen maar toe. Bovendien vereist Europese wetgeving steeds meer van de overheid in het kader van de Digital Decade.⁵⁷ Staat van de Uitvoering — 33**viewing pdf page 34 of 47**
- [51] SvdU-2024.pdf
Uit de Standen van de Uitvoering blijkt dat gegevensuitwisseling een hardnekkig probleem is. In bestaande IT-systemen en stelsels wordt vaak gekozen voor “pleisters plakken”, in plaats van de problemen in de kern, gezamenlijk en voor de gehele keten duurzaam aan te pakken. Die keuze wordt gemaakt om (bestuurlijke) risico’s te mijden, die zich kunnen voordoen bij ingrijpendere IT-oplossingen. De kans om te falen bij grote IT-operaties is immers groot.⁵⁴
- [52] SvdU-2024.pdf
doorbraak wordt in de basis belemmerd door hoe de overheid is georganiseerd en functioneert: er is — mede ingegeven door angst om fouten te maken — onvoldoende samenwerking tussen organisaties waardoor informatie te beperkt wordt uitgewisseld en IT-knelpunten niet fundamenteel en in gezamenlijkheid worden aangepakt. Autonomie prevaleert.
- [53] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
match at L2604 regels en richtlijnen voor maken, omdat we anders niet in netwerken, niet in ketens kunnen samenwerken. Een overheid die haar informatiehuishouding echt op orde wil hebben, moet er eerst en vooral voor zorgen dat haar gegevensdeling goed geregeld is.**viewing pdf page 90 of 217**
- [54] SvdU-2024.pdf
Verbetering vraagt om een systeemoplossing in plaats van symptoombestrijding Uit de Standen van de Uitvoering blijkt dat gegevensuitwisseling een hardnekkig probleem is. In bestaande IT-systemen en stelsels wordt vaak gekozen voor “pleisters plakken”, in plaats van de problemen in de kern, gezamenlijk en voor de gehele keten duurzaam aan te pakken.
- [55] SvdU-2023.pdf
principe dat de overheid via 1 loket voor burgers en ondernemers ontsloten moet worden en met als belangrijk instrument 1 digitaliseringsorganisatie van de centrale overheid die in nauw
- [56] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
In het voorjaar van 2024 publiceerde ik de laatste conceptversie van de wet en van de memorie van toelichting op de



	website van de RCIHH. Helaas is de conceptwet bij het ter perse gaan van dit boek blijven steken op de burelen van BZK. Ondanks de bijval van onder meer de VNG, het IPO,
[57]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf burgers vertrouwen in die data. Terzijde: De overheid bezit steeds meer data en algoritmen. Dit leidt tot een machtsonbalans, omdat burgers daar geen toegang toe hebben. Als je een betere relatie tussen overheid en burger wilt, verwacht
[58]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf steeds meer data en applicaties op. Maar de vier grootste spelers op cloudgebied zijn de Amerikaanse bigtechbedrijven Microsoft, Amazon en Google en – veel kleiner – het Chinese Alibaba. We hebben een stuk zelfredzaamheid weggegeven aan deze marktpartijen die voor ons de regels bepalen, die niet altijd in het Nederlands belang handelen en die eens in de zoveel tijd hun prijzen substantieel verhogen. Dat knaagt aan onze
[59]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf kleiner – het Chinese Alibaba. We hebben een stuk zelfredzaamheid weggegeven aan deze marktpartijen die voor ons de regels bepalen, die niet altijd in het Nederlands belang handelen en die eens in de zoveel tijd hun prijzen substantieel verhogen. Dat knaagt aan onze weerbaarheid en wendbaarheid, en aan onze nationale veiligheid. Het functioneren van de Nederlandse overheid is
[60]	SvdU-2022.pdf het reduceren van complexiteit, op basis van het adagium: eerst organiseren, dan informatiseren en dan automatiseren. De digitale agenda (WaU-spoor 2) is een goede start
[61]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf bureaucratie. De ambtenaar die zich alleen op de regels richt en de context negeert, functioneert in feite als een computer. De twee versterken elkaar, digitalisering maakt bureaucratisering op grote schaal toepasbaar. Mensen kun je instrueren om te nuanceren, ICT-systemen niet. Digitalisering kan de overtreffende trap van bureaucratisering zijn. Dit past in de rationaliseringstrend die al honderd jaar gaande is, waarin de burger een steeds kleiner onderdeel van het systeem wordt. Maar digitalisering biedt zeker kansen en we kunnen niet meer zonder. De vraag moet niet zijn of we digitaliseren, maar of een proces goed is ontworpen.
[62]	SvdU-2024.pdf Problemen die vragen om complexiteitsreductie die organisaties en beleidsterreinen overstijgt. “Ketens en systemen zoals de asielopvang en de
[63]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf tweehonderd jaar oud en verhindert dat er een duidelijke regie mogelijk is over de grote maatschappelijke uitdagingen. Er is geen integrale visie, noch coördinatie; in plaats daarvan worden verantwoordelijkheden gedecentraliseerd zonder dat er voldoende middelen of richtlijnen
[64]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf tweehonderd jaar oud en verhindert dat er een duidelijke regie mogelijk is over de grote maatschappelijke uitdagingen. Er is geen integrale visie, noch coördinatie; in plaats daarvan worden verantwoordelijkheden gedecentraliseerd zonder dat er voldoende middelen of richtlijnen
[65]	Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf beeld: Overheidsbrede online dienstverlening.30 Vermoedelijk komt dit door een enorme padafhankelijkheid (het is lastig de eenmaal ingeslagen weg te verlaten) en doordat de sterk beleefde autonomie van overheidsorganisaties en krachteloze centrale regie meer gemeenschappelijkheid in de weg staan.
[66]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf dieper gaat dan structuur- en cultuurwijzigingen. In de twee jaar dat ik regeringscommissaris ben geweest en gevoed door mijn langjarige ervaringen met het openbaar bestuur, ben ik op zeven invalshoeken gestuit vanwaaruit de overheid iets zou kunnen doen om die paradigmashift
[67]	SvdU-2023.pdf stellen. De 1 loketgedachte is in Nederland nog bijna nergens werkelijkheid geworden, er is sprake van voornemens en experimenten. In de praktijk werken we nog vooral vanuit de
[68]	Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf worden betrokken. Maar de benodigde oplossingen komen er alleen als binnen de overheid krachten worden gebundeld en de nodige slagkracht wordt ontwikkeld. ...en de digitale modernisering van de overheid versnelt Gezien de structurele krapte op de arbeidsmarkt is het inzetten op technologie onvermijdelijk om de publieke dienstverlening richting 2035 in stand
[69]	Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf onafhankelijke positie en publieke dienstverleners zijn direct aangesloten op alle ideevorming rond beleid. Er is een hoofd van de ambtelijke dienst (Head of the Civil Service) aangesteld
[70]	SvdU-2024.pdf bestuurbaarheid van ons land. Het niet of pas op lange termijn kunnen doorvoeren van fiscale maatregelen illustreert dat. Dé oplossing: meer coördinatie,
[71]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf kan, zonder dat wettelijke regels worden geschonden. De methodiek van de wasstraat houdt in dat procesexperts, data-architecten, juristen en technici gezamenlijk naar een oplossing zoeken. Komen zij er niet uit, dan kan het vraagstuk worden opgeschaald naar politiek-bestuurlijk niveau.
[72]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf rechtsstaat te versterken en het vertrouwen van burgers in de overheid te herstellen. De commissie benadrukt dat



- politiek en bestuur de rechtsstaat nu niet als leidend principe omarmen en dat politici, bestuurders, en ambtenaren getraind zouden moeten worden om de rechtsstaat als
- [73] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
teleurgesteld voelen; hun historisch lage vertrouwen in 'dé overheid' is daarvan misschien wel de meest schrijnende illustratie. Ondanks die betere informatiehuishouding is de (semi)overheid niet of onvoldoende in staat om de complexe problemen van deze tijd het
- [74] SvdU-2022.pdf
Uit de onderzoeken blijkt dat het vertrouwen in overheidsinstanties en de mate van tevredenheid over de kwaliteit van overheidsdienstverlening hand in hand gaan: hoe hoger de één, des te hoger de ander (TIAS,
- [75] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
en wijsheid in en van de maatschappij. Bij de overheid bestaat de neiging om alles te definiëren als een bedrijfsprobleem, om vervolgens intern te gaan navelstaren voor de oplossing. Ze blijft te veel binnen de kaders, en ziet over het hoofd wat de bedoeling is. Te veel: protocol gevolgd. Te weinig: de burger is daadwerkelijk geholpen met z'n probleem. Burgers hebben immers vaak heel andere vragen dan die waar 'Den Haag' antwoord op geeft. Zonder de juiste context is het sec ontsluiten van informatie niet genoeg. Doel versus bedoeling, systeemwereld versus leefwereld. De al eerder aangemerkte notie daarbij is dat de wereld is veranderd
- [76] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
gaan navelstaren voor de oplossing. Ze blijft te veel binnen de kaders, en ziet over het hoofd wat de bedoeling is. Te veel: protocol gevolgd. Te weinig: de burger is daadwerkelijk geholpen met z'n probleem. Burgers hebben immers vaak heel andere vragen dan die waar 'Den Haag' antwoord op geeft. Zonder de juiste context is het sec ontsluiten van informatie niet genoeg. Doel versus bedoeling, systeemwereld versus leefwereld. De al eerder aangemerkte notie daarbij is dat de wereld is veranderd door de opkomst van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën. We zijn in een andere samenleving terechtgekomen: de netwerksamenleving. De overheid
- [77] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
Terzijde: Een punt van aandacht is de relatie tussen digitalisering en bureaucratie. De ambtenaar die zich alleen op de regels richt en de context negeert, functioneert in feite als een computer. De twee versterken elkaar, digitalisering maakt bureaucratisering op grote schaal toepasbaar. Mensen kun je instrueren om te nuanceren, ICT-systemen niet. Digitalisering kan de overtreffende trap van bureaucratisering zijn. Dit past in de rationaliseringstrend die al honderd jaar gaande is, waarin de burger een steeds kleiner onderdeel van het systeem wordt. Maar digitalisering biedt zeker kansen en we kunnen niet meer zonder. De vraag moet niet zijn of we digitaliseren, maar of
- [78] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
burgers en daarmee hun vertrouwen nóg meer schaadt; een verdrietige conclusie. Ook Van Zutphen pleit voor een fundamentele verandering in de manier van doen van de overheid, waarbij het behoorlijkheidsprincipe, het persoonlijk contact met burgers en luisteren naar hun behoeften vooropstaat.
- [79] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
overheid niet vertrouwen, omdat die overheid er niet op vertrouwt dat burgers zelf informatie kunnen verzamelen."
- [80] SvdU-2023.pdf
BURGERS WETEN HET WEL
In Portugal wordt eenzelfde werkwijze gehanteerd als in Vlaanderen. Daar wordt automatisch een korting gegeven op de energierekening van mensen als uit de beschikbare gegevens blijkt dat ze hier recht op hebben. Het Agentschap voor Bestuurlijke Vernieuwing (AMA) heeft conform Europese wetgeving een werkwijze ontwikkeld waarmee gegevensdeling tussen verschillende overheidsdiensten kan plaatsvinden. Hierdoor zijn er vier keer zoveel gezinnen in beeld
- [81] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
burger staat en die uitgaat van vertrouwen. Die gedroomde overheid is bovendien proactief. Zij heeft haar informatie zo goed op orde dat ze voor veel regelingen proactieve dienstverlening kan bieden. Oftewel: als burgers ergens recht op hebben, hoeven ze
- [82] SvdU-2023.pdf
In de eerste Staat was er maar beperkt ruimte voor inspirerende voorbeelden ter verbetering van de Nederlandse uitvoeringspraktijk. Daarom besteden we daar in deze Special veel aandacht aan. Er is een brede inventarisatie gemaakt van goede praktijkvoorbeelden die de afgelopen jaren de revue gepasseerd zijn.¹ Dat betrof vooral voorbeelden die bijdragen aan het verminderen van complexiteit en voorbeelden van (digitale)
- [83] SvdU-2023.pdf
de burger centraal staat. Praktijken uit andere landen kunnen niet zomaar in de Nederlandse situatie worden toegepast. Als slot van de reeks webinars die in het kader van deze Special zijn georganiseerd, heeft een sessie² plaatsgevonden waarin vertegenwoordigers uit de Nederlandse politiek, de beleidswereld, de uitvoering en van cliënten reflecteerden over de vraag of en hoe die
- [84] SvdU-2022.pdf
en hoe groot is het vertrouwen in de overheid? Daar waar uit de Standen van de Uitvoering (deel 2) blijkt dat de nood in een aantal gevallen hoog is, blijkt de beleving van burgers en ondernemers op het eerste
- [85] SvdU-2022.pdf
2022). Het vertrouwen in 'de overheid' kent grote variaties: het vertrouwen in de politiek en het kabinet is laag, terwijl het vertrouwen in democratische instituties⁹ en overheidsorganisaties aanmerkelijk hoger is. Uit de
- [86] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
heeft bij de organisatie van haar informatiehuishouding geen gelijke tred gehouden met deze transformatie. Daarom is die maatschappelijke oriëntatie nodig. Bijna automatisch kom je dan terecht bij het adagium 'de burger centraal'. Maar in dit boek is het uitgangspunt anders. Vooral omdat dat adagium niet alleen slechts is, maar ook omdat het een open

	deur is die geen handelingsperspectief biedt. Niet de burger, maar de relatie tussen de burger en de ambtelijke, uitvoerende professional moet centraal staan. Dat is waar het bij een responsieve overheid in hoge mate om draait.
[87]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf ook omdat het een open deur is die geen handelingsperspectief biedt. Niet de burger, maar de relatie tussen de burger en de ambtelijke, uitvoerende professional moet centraal staan. Dat is waar het bij een responsieve overheid in hoge mate om draait. Responsiviteit, een kernbegrip in dit boek, betekent dat ambtenaren en politiek in staat en bereid zijn om de input van burgers en (maatschappelijke) organisaties op waarde te schatten en daarop adequaat te reageren. Het gaat daarbij ook over de snelheid en accuratesse waarmee overheden reageren op maatschappelijke behoeften, belangen en initiatieven.
[88]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf Responsiviteit, een kernbegrip in dit boek, betekent dat ambtenaren en politiek in staat en bereid zijn om de input van burgers en (maatschappelijke) organisaties op waarde te schatten en daarop adequaat te reageren. Het gaat daarbij ook over de snelheid en accuratesse waarmee overheden reageren op maatschappelijke behoeften, belangen en initiatieven. De overheid die we nodig hebben is een overheid die naast de burger staat en die uitgaat van vertrouwen. Dat is de enige weg naar verbetering van de informatiehuishouding.
[89]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf match at L1858 de bestaande regels en richtlijnen en kan goed werken met de administratieve en technologische systemen die tot zijn beschikking staan. Als de bestaande manier van werken niet afdoende is, dan verbetert hij die waar mogelijk. Hij kent de grenzen van zijn eigen professie en schakelt
[90]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf burger staat en die uitgaat van vertrouwen. Die gedroomde overheid is bovendien proactief. Zij heeft haar informatie zo goed op orde dat ze voor veel regelingen proactieve dienstverlening kan bieden. Oftewel: als burgers ergens recht op hebben, hoeven ze
[91]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf staat en die uitgaat van vertrouwen. Dat is de enige weg naar verbetering van de informatiehuishouding. 4.2 Position paper van Waag Futurelab Waag, Futurelab voor technologie en maatschappij, schreef een position
[92]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf systeem wordt. Maar digitalisering biedt zeker kansen en we kunnen niet meer zonder. De vraag moet niet zijn óf we digitaliseren, maar of een proces goed is ontworpen. Dat er in en met die processen veel misgaat, weten we inmiddels. Al eerder in dit boek (hoofdstuk 2) werd het idee van de wasstraat gelanceerd. Een suggestie die daarop aansluit: zouden digitalisering in het algemeen en AI in het bijzonder niet 'een wasstraat' moeten hebben, waar ontwerpen aan bepaalde waarden – mensenrechten, uitvoerbaarheid, doelmatigheid, milieuaspecten – worden getoetst voordat ze live gaan? En dat we bij specifieke zaken zeggen: dit ondermijnt de
[93]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf grootheden. 3 De sturingsmogelijkheden vanuit de maatschappij op het informatiebeleid, en de rol van maatschappelijke organisaties daarin. DE DEMENTERENDE OVERHEID Waag is bekend met het uitgangspunt van de regeringscommissaris: de informatiehuishouding van de overheid is pas echt op orde als deze een responsieve overheid mogelijk maakt. Treedt zij responsief op, dan kunnen mensen zich goed (laten) informeren, een mening vormen over beleidsvorming en participeren in besluitvorming. Er is vertrouwen en
[94]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf onvoldoende om hiervoor te vertrouwen op de rechterlijke macht, de ombudsman of een parlementaire enquête. De norm moet zijn dat beleidsmakers, ontwerpers en uitvoerders zelf als taak en opdracht hebben om de werkelijke situatie in de leefwereld te toetsen aan – onder meer
[95]	Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf ontwikkeling is van belang, zoals inbreuken op privacy, de verhouding tot Big Tech, cyberveiligheid en de geopolitieke noodzaak voor Europa om in technologisch opzicht minder afhankelijk te worden van partijen van buiten de Europese Unie.
[96]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf de vier grootste spelers op cloudgebied zijn de Amerikaanse bigtechbedrijven Microsoft, Amazon en Google en – veel kleiner – het Chinese Alibaba. We hebben een stuk zelfredzaamheid weggegeven aan deze marktpartijen die voor ons de regels bepalen, die niet altijd in het Nederlands belang handelen en die eens in de zoveel tijd hun prijzen substantieel verhogen. Dat knaagt aan onze weerbaarheid en wendbaarheid, en aan
[97]	Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf ontwikkeling is van belang, zoals inbreuken op privacy, de verhouding tot Big Tech, cyberveiligheid en de geopolitieke noodzaak voor Europa om in technologisch opzicht minder afhankelijk te worden van partijen van buiten de Europese Unie. De technologische ontwikkeling biedt enorme kansen en voordelen, maar tegelijkertijd zijn er ook duidelijke risico's en is het onzeker welke richting het precies op gaat.
[98]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf kleiner – het Chinese Alibaba. We hebben een stuk zelfredzaamheid weggegeven aan deze marktpartijen die voor ons de regels bepalen, die niet altijd in het Nederlands belang handelen en die eens in de zoveel tijd hun prijzen substantieel verhogen. Dat knaagt aan onze weerbaarheid en wendbaarheid, en aan onze nationale veiligheid. Het functioneren van de Nederlandse overheid is onderdeel van ons democratisch bestel. Als die overheid niet meer in staat is om
[99]	Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf padafhankelijkheid (het is lastig de eenmaal ingeslagen weg te verlaten) en doordat de sterk beleefde autonomie van overheidsorganisaties en krachteloze centrale regie meer gemeenschappelijkheid in de weg staan.



- [100] Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf
Arbeidsmarktknelpunten in publieke dienstverlening 1 2 De arbeidsmarkt in Nederland is buitengewoon krap. Tekorten doen zich in vrijwel alle beroepsgroepen en sectoren voor. Uitvoeringsorganisaties geven aan dat zij
- [101] Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf
een somber beeld: de arbeidsmarktkrapte wordt nog niet overal als urgent ervaren. Veel organisaties groeien nog door intensieve werving, met de focus op instroom. Behoud en productiviteit krijgen minder aandacht. De ernst en de
- [102] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
Een weerbare samenleving is ook een samenleving die zichzelf kan verdedigen, blijkt uit Six Dijkstra's woorden. in huis hebben en houden om zelf voor onze dataopslag en -beheer te zorgen. In de manier waarop we als samenleving onze processen inrichten, moeten we misschien niet volledig, maar wel in een bepaalde mate zelfredzaam zijn. Om de cloud kun je niet meer heen, we slaan er
- [103] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
de technologie, dan wordt dat democratisch bestel geschaad." Het is lastig om grip te krijgen op big tech, zeker voor Nederland alleen. "Samen met Europa zullen we – meer nog dan er nu is – regelgeving moeten maken en vooral ook moeten handhaven. In Wolken aan de horizon hanteren we Lange tijd was het internet niet of nauwelijks gereguleerd, omdat we alles aan de markt overlieten. Die naïviteit hebben we inmiddels wel verloren**viewing pdf page 169 of 217**
- [104] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
match at L3016 voor: wie gaat over tien jaar de digitale publieke infrastructuur ontwerpen en leveren? De scenario's zijn: de overheid of big tech. Het antwoord van de studenten is vrijwel altijd unaniem: in de ideale wereld scenario één, maar het
- [105] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
Het is lastig om grip te krijgen op big tech, zeker voor Nederland alleen. "Samen met Europa zullen we – meer nog dan er nu is – regelgeving moeten maken en vooral ook moeten handhaven. In Wolken aan de horizon hanteren we Lange tijd was het internet niet of nauwelijks gereguleerd, omdat we alles aan de markt overlieten. Die naïviteit hebben we inmiddels wel verloren**viewing pdf page 169 of 217**
- [106] Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf
uitvoeringscomplexiteit in kaart. • Kamerleden (en ambtenaren) worden geschoold in uitvoeringsvraagstukken.
- [107] Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf
De complexiteit van wet- en regelgeving en gebrekkige gegevensuitwisseling tussen organisaties blijven de grootste knelpunten. Daarnaast zijn er steeds meer keteneffecten:
- [108] Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf
match at L1377 onafhankelijk en democratisch gezond houden. En dat er analoge terugvalopties nodig zijn voor wanneer onverhoopt over de cruciale digitale systemen niet kan worden beschikt.
- [109] SvdU-2024.pdf
maar ook de bestuurbaarheid van Nederland op losse schroeven staan. De overheid kan deze met elkaar samenhangende langetermijnvraagstukken momenteel niet goed aan. In structuur en
- [110] Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf
onze nationale veiligheid. Het functioneren van de Nederlandse overheid is onderdeel van ons democratisch bestel. Als die overheid niet meer in staat is om haar eigen spelregels op te stellen en haar eigen wetten uit te voeren vanwege de technologie, dan wordt dat democratisch bestel geschaad."
- [111] SvdU-2024.pdf
uit te voeren⁵⁶ en de mogelijkheden van kunstmatige intelligentie (AI) goed en verantwoord te benutten. Er gaat structureel veel tijd en geld op aan het beheer van verouderde IT-systemen ten koste van de modernisering van de informatiehuishouding. De krapte op de IT-arbeidsmarkt neemt alleen maar toe. Bovendien vereist Europese wetgeving steeds meer van de overheid in het kader van de Digital Decade.⁵⁷
- [112] SvdU-2024.pdf
maatschappelijk vraagstuk en begin! Oproepen aangescherpt
- [113] Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf
is het inzetten op technologie onvermijdelijk om de publieke dienstverlening richting 2035 in stand te houden en te verbeteren. Digitalisering kan in alle overheidsdomeinen een oplossing bieden voor personeelstekorten, maar dan moeten we wel 'morgen' versnellen. Met een horizon van tien jaar is er tijd om significante stappen te zetten. Er is tijd om wet- en regelgeving aan te passen, experimenten op te starten, processen binnen en
- [114] Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf
voor personeelstekorten, maar dan moeten we wel 'morgen' versnellen. Met een horizon van tien jaar is er tijd om significante stappen te zetten. Er is tijd om wet- en regelgeving aan te passen, experimenten op te starten, processen binnen en tussen organisaties te optimaliseren en innovaties op te schalen. Om daarbij grote fouten te voorkomen, inclusief maatschappelijk ongenoegen, moeten
- [115] Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf
– hebben invloed op de publieke dienstverlening. In de Toekomstverkenning Publieke Dienstverlening 2035 hebben we 30 trends onderzocht die de publieke dienstverlening beïnvloeden. Sommige trends zijn met veel onzekerheid omgeven. Zo kunnen geopolitieke schokken van grote invloed zijn op de economische ontwikkeling, zowel in Nederland als wereldwijd. Waarschijnlijk is dat de overheidsfinanciën
- [116] Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf
Daarbij is de hoeveelheid geld die beschikbaar is voor publieke dienstverlening bij uitstek een politieke keuze. Het huidige demissionaire kabinet is al begonnen met bezuinigingen op het overheidsapparaat. In het licht van de



	beschreven ontwikkelingen zijn verdere bezuinigingen in de komende jaren te verwachten. Er zijn veel langetermijntrends van invloed op Nederland, op de bevolking en de
[117]	Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf Gezien de structurele krapte op de arbeidsmarkt is het inzetten op technologie onvermijdelijk om de publieke dienstverlening richting 2035 in stand te houden en te verbeteren. Digitalisering kan in alle overheidsdomeinen een oplossing bieden voor personeelstekorten, maar dan moeten we wel 'morgen' versnellen. Met een horizon van tien jaar is er tijd om significante stappen te zetten. Er is tijd om wet- en regelgeving aan te passen,
[118]	Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf dienstverlening in 2035 klaar zijn voor de toekomst. Productiviteitswinst door AI De Boston Consulting Group heeft een inschatting gemaakt van de potentiële verhoging van de productiviteit per beroepscluster van overheidswerknemers door middel van generatieve artificiële intelligentie. Op basis van de mogelijke tijdswinst door de inzet van AI, komt men tot de conclusie dat een productiviteitswinst haalbaar is van 10 tot 30 procent. ³¹ Uiteraard kenmerken dit soort berekeningen zich door onzekerheden en zijn ze gestoeld op allerlei
[119]	Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf mogelijke tijdswinst door de inzet van AI, komt men tot de conclusie dat een productiviteitswinst haalbaar is van 10 tot 30 procent. ³¹ Uiteraard kenmerken dit soort berekeningen zich door onzekerheden en zijn ze gestoeld op allerlei aannames, maar de richting van de productiviteitswinst is onmiskenbaar. Die winst kan de overheid inzetten om met minder mensen hetzelfde werk te doen. En biedt medewerkers de gelegenheid om zich te richten op de meer complexe vraagstukken en het contact met burgers
[120]	Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf experimenten op te starten, processen binnen en tussen organisaties te optimaliseren en innovaties op te schalen. Om daarbij grote fouten te voorkomen, inclusief maatschappelijk ongenoegen, moeten vereisten uit regelgeving en maatschappij in het ontwerp geïntegreerd zijn: compliant by design. beeld: Overheidsbrede online dienstverlening. ³⁰ Vermoedelijk komt dit door een enorme padafhankelijkheid (het is lastig de eenmaal
[121]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf infrastructuur. In plaats van te vertrouwen op magische technologische oplossingen, richten we onze hoop en verwachtingen op de kracht van maatschappelijke betrokkenheid en samenwerking.**viewing pdf page 62 of 217**
[122]	Dwars+door+de+orde_Arre+Zuurmond.pdf Wat is de crux van dit voorbeeld? In plaats van dat initiële voorstel van het ministerie heeft de overheid de maatschappij de gelegenheid gegeven om het probleem zelf op te lossen. Er zijn gegevens die gedeeld kunnen worden (een database met runners en reanimatievrijwilligers) en er is digitalisering (aED en 112-software). De overheid neemt het probleem niet over, maar faciliteert de samenleving met een goede informatiehuishouding en digitalisering. Het voorbeeld laat de transformatiekracht van fundamentele digitalisering in de kern zien. En wat zo mooi is: door binnen enkele minuten ter plekke te zijn – wat ambulances vaak niet kunnen –, worden zeker meer dan duizend levens per jaar gered.
[123]	Toekomstspecial-SvdU-2025.pdf Terugkomend op de toekomstige mix van mensen, middelen en technologie: duidelijk is dat als gevolg van de te verwachten schaarste aan mensen en middelen de oplossing in belangrijke mate uit de adoptie van nieuwe technologie moet bestaan. Door nú echt te beginnen met versnellen kan de digitale dienstverlening in 2035 klaar zijn voor de toekomst.