

Dienstenrichtlijn van de Europese Commissie verandert het e-overheidslandschap

Evert-Jan Mulder en Nathan Ducastel

De in december 2006 aangenomen dienstenrichtlijn¹ heeft serieuze gevolgen voor de manier waarop Nederland en andere Europese lidstaten omgaan met hun inspanningen op het gebied van 'e-overheid'. De richtlijn schrijft één elektronisch overheidsloket voor – het zogenaamde 'één-loket' – waar ondernemers alle procedures en formaliteiten kunnen afhandelen rondom het verlenen van een dienst.



Auteurs

drs. E.J. (Evert-Jan) Mulder is hoofd van de Europa Unit van Het Expertise Centrum (HEC);

drs. N. (Nathan) Ducastel is adviseur van de Europa Unit van HEC.

De dienstenrichtlijn legt een realisatieverplichting neer die ingrijpt in de kern van de e-overheid. Voor (IT-)auditors is het van belang deze uit Europa afkomstige ontwikkeling te kennen en te kunnen interpreteren in hun dagelijkse werk bij overheden en uitvoeringsorganisaties. De implementatiermijn van de richtlijn is drie jaar, dit betekent dat eind december 2009 alle vereisten gerealiseerd moeten zijn.

De Europese Unie heeft op het gebied van de elektronische overheid geen direct mandaat en bedient zich tot nu toe van 'soft regulation': De Europese benchmarks voor elektronische dienstverlening en de recent verleende 'eGovernment Awards'² zijn hiervan goede voorbeelden. Eind 2006 kenmerkt een trendbreuk. Twee Europese richtlijnen zijn aangenomen die verstrekkende gevolgen hebben voor de e-overheid: de dienstenrichtlijn en Inspire.

Beide richtlijnen geven blijk van de toenemende impact van Europese beleidsdossiers op nationaal ICT-beleid. In het geval van Infrastructure for Spatial Information in Europe (Inspire), van het Directoraat Generaal (DG) Milieu, gaat het om een vër strekkende standaardisatie van geo-informatie, waardoor gegevens makkelijker uitgewisseld kunnen worden. Inspire levert een bijdrage aan milieudoelstellingen, maar ook aan doelen op het gebied van economie, veiligheid en dienstverlening.

In het geval van de dienstenrichtlijn, afkomstig van DG Interne Markt van de Europese Unie, gaat het om een bedrijvenloket voor buitenlandse ondernemers waar gemakshalve naast informatievoorziening ook alle procedures en formaliteiten rondom het verlenen van een dienst geregeld kunnen worden. Dit teneinde de Interne Markt te stimuleren door grensoverschrijdende dienstverlening te vergemakkelijken.

Dit artikel richt zich verder op de dienstenrichtlijn. Deze moet vóór eind 2009 zijn geïmplementeerd en heeft gevolgen voor een groot aantal overheidsorganisaties verspreid over verschillende bestuurslagen.

De dienstenrichtlijn

Zelden was er zoveel discussie over en protest tegen een Europese richtlijn. De dienstenrichtlijn, ook wel de Bolkensteinrichtlijn genoemd, kreeg vooral veel kritiek op het principe van het 'land van oorsprong'. Dit hield in dat regelgeving van het land van oorsprong zou gelden voor de diensten

van grensoverschrijdende dienstverleners. Diverse Europese landen, zoals Frankrijk en Duitsland, vreesden voor hun nationale werkgelegenheid. In zeker opzicht was deze discussie curieus, omdat reeds in het verdrag van Rome (1957) het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal was vastgelegd. In de praktijk van alledag is echter een groot aantal barrières gegroeid tussen lidstaten die het dienstverleners lastig maakt over grenzen heen te opereren.

De Dienstenrichtlijn is uiteindelijk aangenomen zonder het land van oorsprongbeginsel en met uitsluiting van een aantal domeinen, zoals de zorg. Hiermee lijkt voor nationale overheden de politieke angel eruit, maar in de praktijk blijkt dat de invoering van de richtlijn een enorme tour de force gaat worden.

Nationale invoering betekent in hoofdlijnen twee activiteiten:

De dienstenrichtlijn schrijft een herijking van de wetgeving en de vergunningstelsels in Nederland (en in het buitenland) voor om de Europese interne markt verder te realiseren. Het verrichten van diensten in een andere lidstaat moet makkelijker worden en daarvoor worden onder meer administratieve vereenvoudiging en antidiscriminatie-principes voorgeschreven. Dit laatste betekent dat wetgeving moet worden gescreend en het principe van ‘Lex silencio’ wordt voorgeschreven, hetgeen inhoudt dat stilzwijgend een vergunning wordt verleend wanneer binnen de gestelde termijn geen vergunning is afgegeven door de betreffende instantie. De juridische gevolgen van de richtlijn blijven hier verder buiten beschouwing.

Implementatie van de dienstenrichtlijn brengt ook de invoering van het één-loket voor buitenlandse en binnenlandse dienstverleners met zich mee. Dit één-loket wordt vormgegeven per lidstaat en kan ook uit verschillende één-loketten bestaan. Hiermee wordt bedoeld dat de ondernemer één aanspreekpunt heeft naar de gehele ‘backoffice’ van de overheid voor het kunnen gaan verlenen van een dienst. Wel kan dit eventueel per branche of per regio worden vormgegeven, vandaar dat de richtlijn spreekt over één-loket of één-loketten. Het digitale één-loket heeft forse gevolgen voor de architectuur en programma’s van de Nederlandse e-overheid. Het vereist de integratie van een groot aantal diensten en verplichtingen langs elektronische weg. Bovendien heeft het gevolgen voor identificatie en autorisatie van bedrijven. De invoering van dit één-loket is een complexe operatie die raakt aan alle bestuurslagen en zowel publieke, semi-publieke en zelfs private partijen. In artikel 6, 7 en 8 van de richtlijn wordt het één-loket beschreven.

Omzetting naar Nederland

Wat betekent het één-loket voor de e-overheid in Nederland? Allereerst is er een afbakeningsvraagstuk. Is het wenselijk een één-loket te creëren voor dienstverleners met functi-

De dienstenrichtlijn bevat drie artikelen die eisen stellen aan het digitale één-loket voor buitenlandse ondernemers:

Één-loket (artikel 6)

Het één-loket moet een dienstverrichter de mogelijkheid geven procedures en formaliteiten af te wikkelen. Het gaat daarbij om:

- alle procedures en formaliteiten die nodig zijn voor de toegang tot de dienstenactiviteit waaronder verklaringen, kennisgevingen en aanvragen bij de bevoegde instanties alsmede vereiste inschrijvingen in registers e.d.
- alle vergunningaanvragen die nodig zijn voor de uitoefening van de dienst

Recht op informatie (artikel 7)

Lidstaten moeten er op toezien dat via het één-loket informatie voor dienstverrichters beschikbaar is. Deze informatie omvat:

- eisen inzake procedures en formaliteiten om diensten te verrichten (op het grondgebied van de lidstaat);
- adresgegevens van bevoegde instanties op het gebied van de te verrichten dienst zodat rechtstreeks contact kan worden opgenomen;
- middelen en voorwaarden om toegang te krijgen tot openbare registers en databanken met gegevens over dienstverrichters en diensten;
- de rechtsmiddelen die algemeen voorhanden zijn bij geschillen;
- adresgegevens van derden waarvan dienstverrichters of afnemers praktische bijstand kunnen verkrijgen.

Procedures via elektronische middelen (artikel 8)

Dit artikel bepaalt dat alle formaliteiten en procedures betreffende de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit elektronisch moeten kunnen worden afgehandeld via het betreffende één-loket en met de relevante bevoegde instanties.

Verder bevat de richtlijn ook een aantal eisen ten aanzien van de wederzijdse controles en onderzoeken die overheden moeten kunnen uitoefenen ten aanzien van bedrijven. Ook schrijft de richtlijn voor dat de overheid verantwoordelijk is voor informatieverstrekking in het kader van consumentenbescherming. Dit hoeft echter niet via het één-loket te verlopen.

onaliteiten die (nog) niet beschikbaar zijn voor anderssoortige ondernemers (bijvoorbeeld productiebedrijven)? Vanuit een perspectief van haalbaarheid en beheersbaarheid van de implementatie van de richtlijn is dit misschien wenselijk, de uitdaging is immers groot genoeg. Echter voor het draagvlak binnen de Nederlandse medeoverheden en andere betrokken organisaties lijkt dit een heilloze weg.

Een tweede vraag betreft het niveau van dienstverlening binnen het digitale loket. Een keuze voor de op basis van de juridische tekst van de richtlijn te benoemen functionaliteit van het digitale loket is aanzienlijk minder verstrekkend dan een keuze voor functionaliteit die tegemoet komt aan de

wensen en behoeften van de ondernemers. Zo heeft het weinig zin om alle regelgeving en procedures voor ondernemers op het Internet te zetten, als daar geen intelligente zoekmechanismen aan gekoppeld zijn waardoor een specifieke ondernemer het specifieke antwoord op zijn specifieke vraag kan krijgen. Vaak zullen vragen niet eenvoudig digitaal te beantwoorden zijn en zal menselijke intelligentie en tussenkomst noodzakelijk zijn. Ook bestaat er een keuze in het aantal talen waarin de dienstverlening wordt aangeboden. Een digitaal loket zonder deze op dienstverlening gerichte functionaliteit zal zijn doel voorbij schieten.

De reikwijdte van het digitale loket van de dienstenrichtlijn is dus aanzienlijk. Implementatie van het digitale loket in de Nederlandse context binnen de gestelde termijn is een grote uitdaging. De landelijke implementatie wordt getrokken door het Ministerie van Economische Zaken in nauwe samenwerking met de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie, in de vorm van een stuurgroep van de respectievelijke Secretarissen-Generaal. De implementatie zal in ieder geval twee elementen in zich hebben:

- Een centraal spoor. Dit richt zich op het definiëren van het ontwerpen van het concept van het digitale loket. Dit bestaat uit een visie op het dienstverleningsconcept voor de ondernemer, de processen, de informatiearchitectuur, met de daarbij behorende standaarden en te (her)gebruiken bouwstenen van de e-overheid, zoals het bedrijvenloket.
- Een decentraal spoor. Dit bestaat uit het aansluiten van processen en systemen binnen decentrale organisaties op het landelijke loket, zodat gestroomlijnde dienstverlening aan bedrijven mogelijk is. De decentrale organisaties hebben hierbij hun eigen verantwoordelijkheid. Dat betekent dus dat iedere organisatie, binnen zijn eigen programma's en projecten voor de e-overheid, plaats en prioriteit moet inruimen voor de invoering van de dienstenrichtlijn³.

Om de dienstenrichtlijn te implementeren zal een forse samenwerking- en afstemmingsinspanning moeten worden geleverd. Nationale e-overheidsprogramma's zoals het Advies. Overheid.nl, Bedrijvenloket, het Contact Centrum Overheid, EGEM, eProvincies⁴ enz. zullen in samenhang moeten opereren om aan de vereisten van de richtlijn te voldoen. Daarnaast moet over de bestuurslagen en met private partijen worden samengewerkt. Centrale vragen die daarbij spelen zijn identificatie en autorisatie⁵, afhandelingstermijnen, statusinformatie, en de verdeling van caseverantwoordelijkheden.

Tot slot, maar waarschijnlijk het meest ingrijpend, zullen organisaties als de gemeenten, de provincies, de belastingdienst, de kamer van koophandel e.d. aanpassingen binnen hun organisaties moeten plegen en investeringen moeten doen om hun bestaande dienstverlening te digitaliseren. In

een aantal gevallen kan dit in samenloop met andere operaties opleveren, zoals de invoering van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht. Er zullen echter ook aanpassingen en investeringen moeten worden gedaan specifiek gericht op (buitenlandse) ondernemers. Een programma van eisen moet hiervoor binnen iedere organisatie de basis vormen.

Het perspectief van de auditor

Op basis van de beschreven gevolgen van de dienstenrichtlijn zijn drie domeinen te benoemen waar een IT-auditor rekening mee moet houden.

- In de eerste plaats zal hij zich ervan moeten vergewissen dat binnen de organisatie de specificaties van het digitale loket zijn ontwikkeld en dat deze voldoen aan de eisen van de richtlijn. Volgens de huidige planning zal er begin 2008 een ontwerp van een nieuwe dienstenwet door het ministerie van EZ naar de Tweede Kamer worden gezonden. Deze ontwerpwet is een eerste houvast voor de specificaties die ook op decentraal niveau gehanteerd moeten worden.
- Ten tweede zal moeten worden nagegaan of de concretisering van de geformuleerde eisen, in termen van (aanpassing van) systemen en processen, juist en tijdig verloopt. Bijzondere aandachtspunten daarbij zijn: 1) het vraagstuk van de authenticatie van bedrijven, 2) de toedeling van verantwoordelijkheden voor het afhandelingsproces van transacties en 3) de verantwoordelijkheid voor de juistheid en kwaliteit van de verstrekte informatie aan bedrijven.
- Tot slot zal de auditor zich ervan moeten vergewissen dat, met het oog op de toekomst, binnen de organisatie een systematiek aanwezig is die er voor zorgt dat vereisten voortvloeiend uit Europese wet- en regelgeving integraal onderdeel worden van programma's en projecten. Waar een auditor in zijn huidige werkwijze meestal al kijkt naar de aansluiting van een systeem op de directe (nationale) beleidsomgeving, zal hij in de toekomst meer en meer worden geconfronteerd met Europese beleidsontwikkelingen. Deze vierde bestuurslaag wordt daarmee integraal onderdeel van elke audit.

Met dit artikel is aandacht gevraagd voor Europese ontwikkelingen die raken aan de manier waarop in Nederland wordt gekeken naar de implementatie en sturing van de e-overheid. Concreet is de actuele invoering van de dienstenrichtlijn als case behandeld om aan te geven hoe verstrekkend de gevolgen van een EU-richtlijn kunnen zijn voor de processen en systemen van de Nederlandse e-overheid. Deze case is slechts één van velen. Andere voorbeelden zijn Inspire dat zich richt op harmonisatie van geo-informatie, het verdrag van Prüm dat zich richt op uitwisseling van politiegegevens, de invoering van het nieuwe Europese rijbewijs dat koppeling van alle nationale rijbewijsregisters met zich meebrengt et cetera. Al deze ontwikkelingen hebben een direct effect op de scope die de auditor bij zijn onderzoek betreft: Europa is niet langer de 'ver-van-mijn-bed-show', maar raakt direct aan de

dagelijkse realiteit van organisaties en daarmee aan de praktijk van de auditor. ■

Noten

- 1 Richtlijn Diensten 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt; 27 december 2006; Publicatieblad van de Europese Unie.
- 2 Afgelopen maand heeft de gemeente Amsterdam een eGovernment Award in ontvangst mogen nemen op de ministeriële eGovernment Conferentie in Lissabon met het project Horeca 1, dat de vergunningaanvragen voor horecaondernemers sterk vereenvoudigd.
- 3 Recent is een rapport van de ministeries van EZ en BZK naar de Tweede Kamer gestuurd, met daarin een raming van de implementatiekosten voor de decentrale overheden. Deze zijn geschat op een totaal van 1 miljoen euro. Hierbij is uitgegaan van de aanname dat de meeste functionaliteit voor het digitale loket van de dienstenrichtlijn reeds wordt ontwikkeld binnen lopende programma's van de e-overheid. Het is zeer de vraag of deze schatting juist is, gegeven de organisatorische en technische aanpassingen die moeten worden gepleegd binnen de decentrale organisaties.
- 4 Zie bijvoorbeeld: www.bedrijvenloket.nl ; www.egem.nl ; www.e-provincies.nl ; zie voor meer e-overheidsprogramma's: www.ictu.nl
- 5 De richtlijn schrijft een systeem voor van identificatie en authenticatie van bedrijven dat op Europese schaal moet functioneren. Op dit moment kent Nederland nog geen elektronische identiteit en machtigingsvoorziening voor bedrijven, laat staan dat een dergelijk systeem op pan-Europese schaal operationeel is. Hier ligt dus een uitdaging, zowel voor Nederland als voor de andere lidstaten alsmede de Europese Commissie.