

Slimmer, sneller en geïntegreerd leveren van ketendiensten

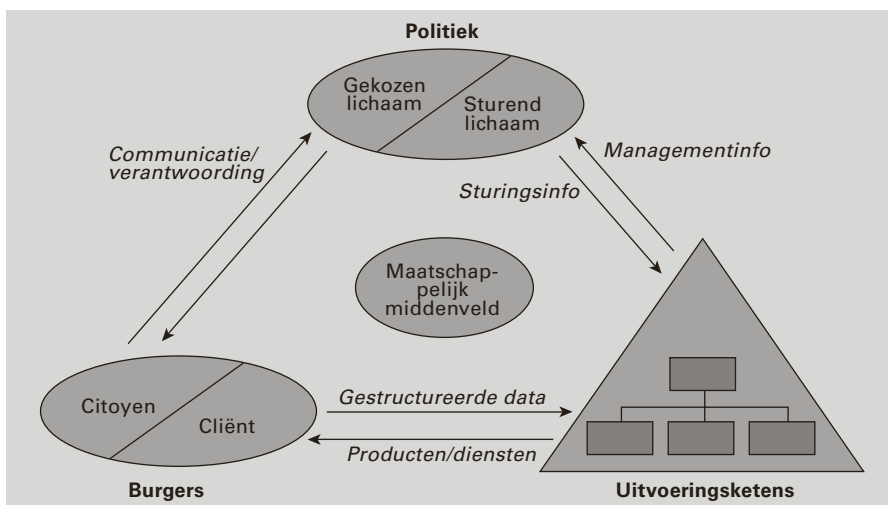
Wordt het nog wat met de Andere Overheid?

Het realiseren van de elektronische overheid verloopt moeizaam. Onder de paraplu van het Programma Andere Overheid probeert men daarom enige sturing te geven aan de lopende initiatieven. Projecten die te maken hebben met elektronische dienstverlening, actieve openbaarmaking, eenmalige gegevensverstrekking en administratieve lastenverlichting moeten daarbij leiden tot de Andere Overheid. Een overheid die slimmer, sneller en meer ketengeoriënteerd opereert. Hoe denkt de overheid zelf haar prestaties te verbeteren en hoe succesvol zal ze daarin zijn? Bram Meijer en Ton Pijpers geven hun visie en formuleren bovendien een aantal essentiële randvoorwaarden.

De tijd dat de overheid zich kon permitteren om als logge machinebureaucratie te opereren, ligt achter ons. De moderne, mondige burger heeft behoefte aan een efficiëntere, minder verkokerde en duidelijk opererende overheid. De overheid dient een klant-

gericht bedrijf te worden dat niet vanuit de regelgeving maar vanuit het perspectief van de klant werkt en betrouwbare, actuele informatie verstrekt, toegesneden op de specifieke klantbehoeften. Bij haar grootscheepse transitie naar een eigentijds opere-

rend bedrijf wordt de overheid flink geholpen door het momentum. Onze informatiemaatschappij wordt immers steeds digitaler en virtueel. De kennisstromen tussen maatschappij, politiek en uitvoeringsketens worden interactief en real-time (zie afbeelding 1). Zo zijn gegevensbestanden op eenvoudige wijze te koppelen, waardoor instanties binnen een keten -zoals de justitiële keten - makkelijker kunnen samenwerken. Door gebruik van moderne ICT-middelen en open standaarden zijn andere vormen van dienstverlening die zich al uitgebreid hebben bewezen in de private sector (banken, verzekeraars, reisbureaus, et cetera) mogelijk. Eigenlijk worden ze zelfs al verwacht of geëist door de burger. Deze burger-selfservice kan, tezamen met de (randvoorwaardelijke) digitalisering van de back-officeprocessen, voor verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening leiden. Voor de overheid kan dit tot grote besparingen leiden.



Afbeelding 1. Kennisstromen tussen maatschappij, politiek en uitvoeringsketens.

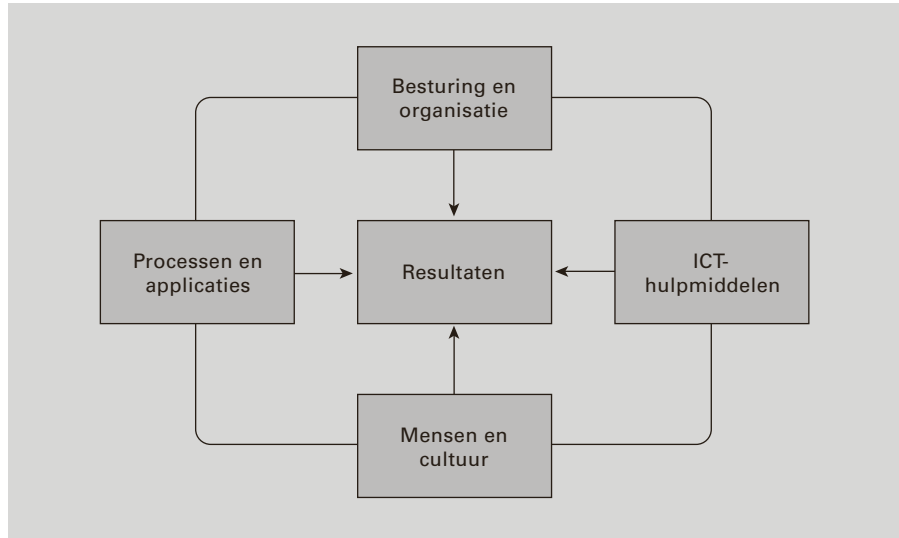
De overheid als facilitator

Naast een betere dienstverlening vraagt de mondige burger in het post-Fortuyn-tijdperk om een transparante overheid, die besluiten op pro-actieve wijze openbaar maakt, statusinformatie geeft (bijvoorbeeld over het behandelen van een vergunningaanvraag) en verantwoording aflegt. Daarnaast zal men centrale en decentrale overheden, net als in de gezondheidszorg en het onderwijs, in toenemende mate afrekenen op hun prestaties en kwaliteit en ze daarin ook onderling vergelijken. Een maatschappelijke tendens die bovendien

van grote invloed is op het handelen van de overheid is de toenemende behoefte aan meer eigen verantwoordelijkheid voor uitvoerders, mede-overheden, instellingen in het maatschappelijk middenveld en burgers en bedrijven. De politiek speelt hierop in met noties als de terugtrekkende overheid en meer zelfredzaamheid door burgers.

Deze ontwikkeling is overigens niet uniek voor de publieke sector. In veel opzichten neemt de mondige en zelfredzame burger al het heft in handen. De peer-to-peer-netwerken (bijvoorbeeld met betrekking tot medische informatie), veilingsites en forums zijn wat dat betreft goede voorbeelden. Waarom zouden burgers die hun woning willen verbouwen of bedrijven die willen uitbreiden hun plannen niet zelf via internet bekend kunnen maken, zodat de omgeving eventueel bezwaar kan maken? Om dit mogelijk te maken moet de overheid van allesbepalende macht transformeren naar facilitator van maatschappelijke processen. De overheid als facilitator biedt voor de uitvoering van die processen een wettelijk kader en een aantal (infrastructurale) voorzieningen.

Een andere belangrijke aanjager van een digitale en klantgerichte overheid is de wettelijke verplichting rond de basisregistraties. Basisregistraties zijn de authentieke en eenduidige gegevensbronnen en omvatten alle voor overheidsprocessen relevante elektronische informatie over burgers, bedrijven, adressen, gebouwen, alle kadastrale informatie en geografische basiskaarten. Doordat binnenkort alle bij een klantproces betrokken instanties wettelijk verplicht zijn deze basisregistraties te gebruiken, zal de huidige redundantie en vervuiling in papieren en digitale schaduwbestanden gaan verdwijnen. Deze sanering zal naar verwachting een aantal jaren in beslag nemen. Uiteindelijk wordt het mogelijk om, net als



Afbeelding 2. E-government is zeker niet alleen een technologisch vraagstuk.

in België, een overheidsinstantie te verbieden gegevens bij een burger op te vragen die hij of zij al ergens heeft opgegeven. Voor bedrijven betekent het hergebruik van gegevens veel minder formulieren en verwijzingen en daarmee een flinke vermindering van administratieve lasten. Daarnaast is hierdoor de handhaving van regels ook veel gemakkelijker af te dwingen en te controleren.

E-government

Om tot een klantgerichte en faciliterende overheid te komen zijn ICT-middelen onmisbaar. In dat verband spreekt men meestal over e-government of de Elektronische Overheid. Gartner definieert e-government als volgt: *'Transformation of internal and external public-sector relationships through internet-enabled operations, information and communication technology to optimize government service delivery, constituency participation and internal government processes.'*

De elektronische overheid is dus een overheid die ICT effectief en efficiënt inzet ter verbetering van haar prestaties en ter verbetering van democratische processen ('e-democracy'). Uit de Gartner-definitie is af te leiden dat het realiseren van e-government een

transformatie van de organisatie vraagt. Een transformatie die diep ingrijpt, niet alleen op systemen, werkprocessen, organisatievormen en managementstijl, maar zelfs op de missie, organisatiedoelen, kerncompetenties en cultuur binnen de organisatie (zie afbeelding 2).

De stand van zaken

De afgelopen jaren zijn ter stimulering van de elektronische overheid bij ministeries, provincies, gemeenten en andere overheden diverse initiatieven gestart, belangenorganisaties en overlegorganen opgericht en miljoenen aan subsidies verstrekt, bijvoorbeeld voor de superpilot-gemeenten Enschede, Eindhoven en Den Haag. Het speelveld van e-government is daarmee behoorlijk onoverzichtelijk geworden. De Automatiseringsgids telde in het najaar van 2004 alleen al bij de centrale overheid zo'n twintig instanties die iets coördineren met betrekking tot e-government. Wat bij het realiseren van de elektronische overheid ook niet helpt is het feit dat met name decentrale overheidsinstanties daarin een grote mate van autonomie hebben en (als ze dat willen) redelijk vrijblijvend kunnen opereren. Het onder regie van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Konink-

1	De overheid zorgt dat alle kanalen (balie, telefoon, e-mail en internet) beschikbaar zijn; de burger kiest.
2	De overheid zorgt dat de burger niet van het kastje naar de muur wordt gestuurd.
3	De overheid maakt rechten en plichten van de burger inzichtelijk.
4	De burger krijgt informatie die juist, volledig en actueel is en afgestemd is op de situatie van de burger. De overheid werkt zorgvuldig en behoorlijk.
5	De burger kan volstaan met eenmalige aanlevering van zijn gegevens.
6	De overheid houdt de burger op de hoogte van het verloop van procedures.
7	De burger kan eenvoudig klachten kwijt. De overheid herstelt fouten en compenseert tekortkomingen.
8	De burger kan prestaties van overheden vergelijken, controleren en beoordelen.
9	De burger krijgt digitale mogelijkheden om mee te denken met de overheid.
10	De burger weet wat de overheid met zijn gegevens doet.

Tabel 1. De tien punten van de Burgerservicecode.

rijkszaken uitgevoerde Programma Andere Overheid probeert enige richting aan te brengen in de vele e-governmentinitiatieven. Dit programma heeft de status van 'Groot Project', met alle politieke en bestuurlijke aandacht die daarbij hoort. Hoofddoelstelling van het programma is het realiseren van een krachtige overheid, die de samenleving centraal stelt, wendbaar is en tijdig inspeelt op maatschappelijke veranderingen en (bovenal) legitimiteit behoudt. Om dit te bewerkstelligen moet, zo luidt de concrete opdracht, het intern en extern functioneren van de overheid worden verbeterd. Hiervoor is een viertal actielijnen gedefinieerd:

- Actielijn 1: De overheid verbetert de dienstverlening aan burgers;
- Actielijn 2: De overheid gaat minder regelen en anders sturen;
- Actielijn 3: De rijksoverheid gaat zichzelf beter organiseren;
- Actielijn 4: De rijksoverheid gaat haar relaties met gemeenten en provincies vernieuwen.

Inmiddels is per actielijn een veelvoud aan projecten opgezet. Omdat deze activiteiten opnieuw onbeheersbaar dreigden te worden, is door de Tweede Kamer medio april 2005 aangegeven dat, wil het Programma Andere Overheid slagen, het zich dient te richten op een beperkt aantal echt belangrijke

punten, te weten elektronische dienstverlening, lastenverlichting en een kleinere, slagvaardiger overheid. Dit moet dan leiden tot de volgende aansprekende resultaten:

- In 2007 moet 65 procent van de overheidsdienstverlening elektronisch plaatsvinden;
- Alle overheidsbesluiten moeten in 2007 via internet toegankelijk zijn ('actieve openbaarmaking');
- Eenmalige gegevensverstrekking (EGV) wordt wettelijk verankerd,

Vooraf decentraal opererende overheden bevinden zich in een spanningsveld

- waardoor burgers en bedrijven bepaalde gegevens nog maar één keer hoeven aan te leveren;
- Er wordt een systeem opgezet waarmee burgers en bedrijven zich éénduidig bekend kunnen maken bij de overheid (burgerservicenummer, Bedrijfsnummer);
 - Door het opzetten van een Overheids Transactie Poort (OTP) zullen de administratieve lasten in 2007 met 25 procent zijn verminderd;

- Prestatievergelijking tussen overheidsorganisaties is mogelijk;
- Concrete rijkstaken zijn geschrapt en de samenwerking is versterkt, bijvoorbeeld met betrekking tot handhaving.

Opvallend is dat de centrale overheid zich vooral concentreert op het realiseren van de basisvoorzieningen voor e-government zoals de basisregistraties, DigiD (de elektronische authenticatievoorziening), het Burgerservice-nummer en de Overheidstransactiepoort. Vervolgens zullen overheidsinstanties als ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen zelf de stap moeten zetten - als ze nog niet wettelijk worden gedwongen zoals bij de basisregistraties - om deze voorzieningen ook daadwerkelijk in te passen binnen hun bedrijfsvoering. Bij het daadwerkelijk inzetten van elektronische dienstverlening bevinden met name *decentraal opererende overheden* zich in een spanningsveld tussen enerzijds de burger die steeds minder accepteert dat hij voor van alles en nog wat naar het gemeentehuis moet en anderzijds de volwassenheid van de eigen ambtelijke organisatie op e-governmentgebied. Op deze twee factoren gaan we in het nu volgende gedeelte in.

De wensen van de klant

De meest succesvolle e-governmentvoorbeelden in het buitenland stellen de wensen van de klant centraal. De Verenigde Staten heeft met www.firstgov.gov een heel interessant portal voor overheidsdiensten opgezet. New York City heeft na het zeer succesvolle centrale telefoonnummer 311 voor alle vragen van burgers ook bij haar website www.NYC.gov de klant volledig centraal gesteld. Waar je in de oude situatie nog langs tien loketten moest om een restaurant te openen, is er nu één digitaal formulier. Het onderliggende systeem geeft de data aan de achterkant in de juiste vorm aan de tien

loketten door. Canada is nog een stap verder gegaan. Dat land gebruikt groot-schalige klantenpanels om zijn digitale dienstverlening toe te spitsen op de wensen van de klant en heeft, in het kader van 'one-stop-shopping' vrijwel alle aparte logo's van de verschillende overheidsinstanties in de ban gedaan. Ook Australië, Nieuw-Zeeland en Singapore zijn op e-governmentgebied zeer succesvol met een benadering waarbij de klant centraal staat en clustering van diensten wordt toegepast.

In Nederland heeft het onafhankelijke forum Burger@overheid medio 2004 een handvest digitale contacten tussen burger en overheid (de Burgerservicecode) opgesteld. Dit handvest vat in tien punten de normen samen voor het elektronisch verkeer tussen burger en overheid (zie tabel 1).

In Nederland is een aantal overheidsinstanties al redelijk vergevorderd met digitale dienstverlening. Organisaties in de sociale zekerheidsketen en de Belastingdienst werken steeds nauwer met elkaar samen en hergebruiken elkaars gegevens om de dienstverlening te verbeteren en de uitvoering efficiënter te laten verlopen. Zo komt er een 'burgerpolis', waarin alle rechten en plichten van burgers op sociaal gebied inzichtelijk worden gemaakt. Gemeenten als Amsterdam en Enschede hebben zeer uitgebreide, op transactie gerichte websites en bieden daarin gepersonaliseerde informatie. In Den Haag is stevig geïnvesteerd in gegevensintegratie in de back-office (de zogenaamde kernregistraties). Ook een middelgrote gemeente als Heusden is organisatiebreed bezig met digitalisering van zijn dienstverlening.

Ondanks deze goede voorbeelden is het aantal overheden dat aan de Burgerservicecode voldoet (of daaraan werkt) nog zeer beperkt. Nederland neemt in de Europese Unie qua e-go-

vernment een bescheiden middenpositie in. Dit heeft alles te maken met de e-maturity, oftewel het ingevuld zijn van de randvoorwaarden voor succesvol e-government.

Voorwaarden voor succesvol e-government

Naast de beschikbaarheid van de hiervoor genoemde basisvoorzieningen zoals basisregistraties, DigiD en Burgerservicenummer is voor succesvolle digitale dienstverlening aandacht voor de interne problematiek binnen overheidsorganisaties cruciaal. Niet alle overheden zijn qua organisatievolwassenheid toe aan e-government. Voor succesvol e-government moet men een omgeving creëren waarin optimaal gebruik kan worden

Het aantal overheden dat aan de Burgerservicecode voldoet is nog zeer beperkt

gemaakt van de mogelijkheden die ICT-middelen bieden. Dit zal in verschillende groeistadia moeten gebeuren. Het ontwikkelen van deze omgeving is een kwestie van de juiste combinatie van een aantal randvoorwaarden, zoals visievorming, aandacht voor verandermanagement, ruimte voor innovatie, het hebben van een professionele ICT-organisatie, het gebruik van best-practices en samenwerking. Deze randvoorwaarden zijn hierna verder uitgewerkt.

Visievorming

Hoewel digitalisering een belangrijke rol speelt in eigentijdse dienstverlening, moet het vooral als middel worden beschouwd. Vooral lokale politici kijken om electorale redenen met name naar de voorkant van de organisatie. Het gebruik van internet moet echter worden ingebed in een inte-

grale visie op dienstverlening, waarin specifieke beleidsdoelstellingen en de end-to-end processen centraal staan.

Het starten van nieuwe initiatieven zonder voorafgaande visievorming zal in het algemeen niet tot verbeteringen leiden. Dit omdat het gebruik van nieuwe kanalen versnipperd plaatsvindt - dat wil zeggen niet vanuit een integraal klantbeeld - en er geen integratie is met de bestaande informatievoorziening in de back-office. Het digitaal aanvragen van diensten of indienen van bezwaren, burgerbrieven et cetera levert voor de burger namelijk pas een substantiële verbetering op als de behandeling (voorzover niet 'direct klaar') ook onmiddellijk in de back-office terechtkomt en daar sneller wordt afgehandeld dan nu het geval is. Wordt geen aandacht besteed aan de integratie met de back-office en verbetering van de interne processen, dan biedt een digitaal loket alleen maar meer transparantie op de eigen inefficiëntie. Denk van buiten naar binnen, maar ontwikkel van binnen naar buiten ofwel: zorg eerst dat de winkel op orde is, voor de etalage opengaat.

Aandacht voor verandermanagement

Invoering van digitale dienstverlening impliceert het in kaart brengen, standaardiseren, verbeteren en vereenvoudigen van bedrijfsprocessen. E-government heeft reële en ingrijpende consequenties voor de organisatie rond processen, taken en verantwoordelijkheden. Maar bovenal betekent e-government een nieuwe filosofie met betrekking tot het werken, waarbij transparanter wordt gewerkt, veel meer wordt samengewerkt tussen diensten en afdelingen en grenzen worden doorbroken die tijdenlang als vanzelfsprekend zijn beschouwd. In dit verband spreekt men ook wel eens van ontkokering en horizontalisatie.

Transparantie, samenwerking en horizontalisatie kunnen versterkend werken maar kunnen individuen ook als bedreigend ervaren waardoor weerstanden ontstaan. De medewerkers zullen de nieuwe manier van werken moeten leren begrijpen en eraan moeten wennen. Daarnaast is bij management en bestuur commitment en draagvlak nodig voor de organisatorische veranderingen. Sleutel bij dit alles is communicatie en het visualiseren van de veranderingen zodat het enthousiasme voor de verandering kan worden verhoogd. De vereiste 'mentale implementatie' moet dus zorgvuldig worden gemanaged.

Ruimte voor innovatie

Zoals ook wordt geconcludeerd in de publicatie 'Hollandse Helden, overheidsinnovatie volgens uitvoerders' (www.belgendoenheterbeter.nl), komen echte verbeteringen tot stand als bestuurders en managers, vanuit commitment met de geformuleerde visie, innovatieve, praktisch denkende uitvoerders inzetten en hen ruimte, ondersteuning en waardering bieden, ook als het even tegenzit. Daarnaast begint innovatie met wat je, eventueel in een pilot-situatie, kunt bereiken binnen de gegeven omstandigheden. Wacht dus niet op de theoretisch beste oplossing: *think big, act small*. Daarentegen moet worden voorkomen dat men blijft hangen in de experimenten en dat de pilot na gebleken succes niet wordt opgeschaald naar een generieke implementatie.

Professionele ICT-organisatie

Digitalisering van de dienstverlening gaat gepaard met invoering van complexe, relatief nieuwe en organisatiebreed in te zetten automatiseringsmiddelen die diep ingrijpen in het bestaande ICT-landschap. Een landschap dat nog vaak verticaal (per afdeling of dienst) is ingericht volgens het principe van eilandautomatisering. De kwaliteit van de ICT-organisa-

tie is essentieel om de e-governmentstrategie te laten slagen.

Bovendien is een goed 'alignment' van bedrijfsdoelstellingen en ICT essentieel. Dit impliceert het creëren van voldoende bestuurlijke en managementaandacht, het zorgvuldig modelleren van bedrijfsprocessen, het opstellen en bewaken van een goede architectuur, een juiste prioritering van projecten, het bewaken van in-

Niet alle overheden zijn qua 'volwassenheid' toe aan e-government

houdelijke samenhang tussen projecten en een professionele projectuitvoering en -monitoring. Deze taken liggen met name bij informatiemangers, proces- en ICT-architecten en beleidsmedewerkers informatievoorziening.

Gebruik van best-practices en samenwerking

Er zijn verschillende organisaties binnen de overheidssector speciaal ingesteld om standaardisatie te faciliteren, best-practices te delen en kennisuitwisseling te bevorderen (EGEM is hier een goed voorbeeld van). Deze organisaties kunnen een heel belangrijke rol spelen bij het realiseren van de elektronische overheid. Het is EGEM bijvoorbeeld onlangs gelukt de voorheen zeer gesloten leveranciers van gemeentelijke back-office-applicaties hun systemen te laten ontsluiten voor koppelingen vanuit front- en mid-office-applicaties. Daarnaast zien wij een toenemende samenwerking op ICT-gebied tussen ministeries onderling en tussen gemeenten in een bepaalde regio. Hoewel deze initiatieven op zich zijn toe te juichen, wordt er toch nog te weinig of heel

vrijblijvend gebruik van gemaakt. Dit heeft ook weer te maken met de grote mate van autonomie en de aanwezigheid van het 'not invented here'-syndroom bij met name de lokale overheden.

Al met al zien steeds meer overheidsorganisaties het belang in van samenwerking en ketenintegratie. Wanneer deze tendens de komende jaren doorzet, gaat het misschien toch nog iets worden met die Andere Overheid.

Literatuur

1. Meer informatie over de Andere Overheid (waaronder het actieprogramma en de voortgangsrapportage PAO december 2004) op www.andereoverheid.nl.
2. Dr. M. Boogers, Dr. M. Thaens, 'Handvest Digitale Contacten tussen burger en overheid', rapport van burger@overheid, 14 juli 2004.
3. 'eGovernment Leadership: High Performance, Maximum Value', Accenture-rapport, voorjaar 2005.
4. P. Wauters, P. Van Durme, 'Online availability of Public Services: How is Europe progressing?', rapport van Cap Gemini Ernst & Young, januari 2004 in opdracht van de Europese Unie.
5. P. Verkooien, 'Worstelen met dilemma's', artikel in CIO, IT-strategie voor managers, februari 2004.
6. H. Bouwmans, 'Tot uw dienst, E-service dwingt ambtenaren tot andere werkwijze', artikel in Binnenlands Bestuur van 1 april 2005.
7. V. Frissen, 'Ontgrenzing en Beleidsvorming. De implicaties van ICT voor het werk van ambtenaren', TNO-rapport 1 mei 2002.
8. N. Huijboom, J. De Jong, M. Meester, J. Van Steenhoven, A. Zuurmond, 'Hollandse Helden, Overheidsinnovatie volgens uitvoerders', publicatie van de Initiatiefgroep Belgendoenheterbeter.nl in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.
9. M. Vos, 'Ruilverkaveling rijksdienst door e-Government', Overheid Innovatief, nr. 2 2005.

Bram Meijer en Ton Pijpers

Bram Meijer en Ton Pijpers zijn beide principal consultant bij Atos Origin en gespecialiseerd in e-government, Business Process Management, documentmanagement en veranderingmanagement.