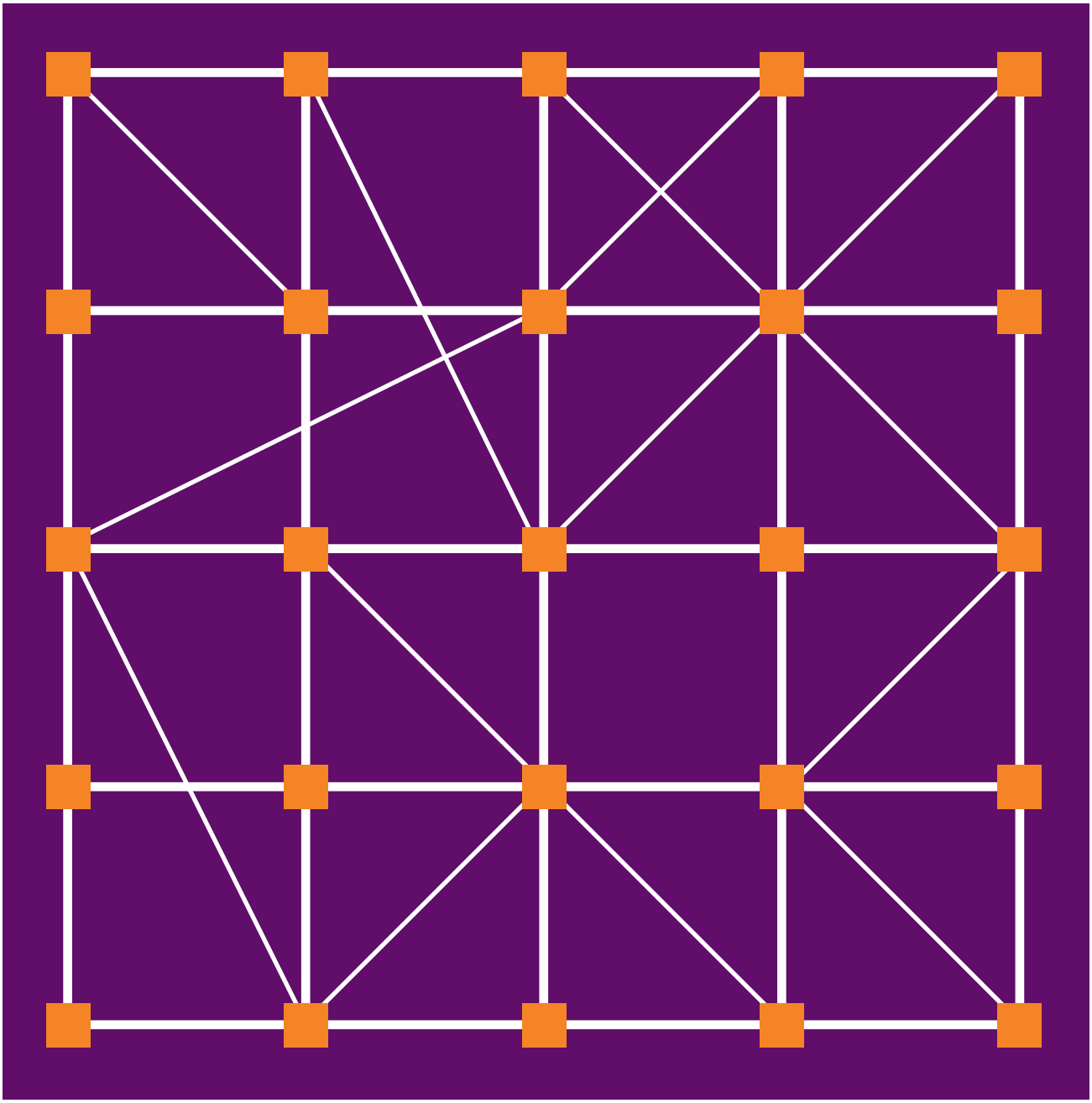


Handreiking Strategie elektronische gemeente

onderdeel van de Referentiearchitectuur elektronische gemeente

versie 1.0 maart 2007

Handreiking Strategie elektronische gemeente

onderdeel van de Referentiearchitectuur elektronische gemeente

Versie: 1.0
Datum: maart 2007

Programmabureau EGEM

Contactpersoon:
Adrie Spruit, EGEM
Reacties en aanvullingen op deze Handreiking zijn welkom en kunt u sturen naar:
info@egem.nl
070 888 7866
06 1830 7878

Projectmanager:
Mark van den Broek, EGEM
Projectsecretaris:
Mariska Woudenberg, EGEM

Naar dit document als volgt verwijzen: EGEM (februari 2007): Handreiking Strategie elektronische gemeente. Den Haag: EGEM.

Online beschikbaar op http://www.egem.nl

EGEM bouwt mee
aan de e-overheid

VOORWOORD

Het ontwikkelen van de eigen elektronische gemeente begint met een goede strategie. Vanuit dat inzicht heeft EGEM de Handreiking Strategie elektronische gemeente opgesteld. Deze helpt gemeenten bij het formuleren (of actualiseren) van zowel de eigen ambities als een concrete aanpak.

Deze Handreiking is een document van en voor gemeenten. Een concept ervan is eerder besproken met vertegenwoordigers van de gemeenten Den Haag, Apeldoorn, Amsterdam, Zwolle, Leeuwarden, Heerhugowaard, Ridderkerk, Eindhoven, Utrecht, Voorst en Zaanstad, van de VNG en van het ministerie van BZK. Het resultaat was dat zij op hoofdlijnen instemden met het concept.

Een woord van dank is op zijn plaats aan Kristel Lammers, John Kootstra, Sander Zwienink, Paul Oude Luttighuis, Ruud Groenendijk en Patrick Castenmiller. Door hun bijdragen in de vorm van aanvullingen, commentaar of een review heeft de Handreiking zijn huidige vorm en inhoud gekregen.

OPROEP VOOR COMMENTAAR

Deze Handreiking is vanaf begin 2007 beschikbaar in een 1.0-versie. Dat betekent echter niet dat het een statisch document is. Commentaar en aanvullingen blijven welkom. Ook bestaat het voornemen om de volgende versie te voorzien van praktijkvoorbeelden. Gemeenten die reeds een traject hebben doorlopen voor het opstellen van een strategie- of ambitiedocument voor hun e-Gemeente kunnen in die versie vertellen hoe ze dat gedaan hebben. Ook over uw ervaringen met het gebruik van deze Handreiking horen wij graag. Uw reactie kunt u sturen naar info@egem.nl, telefoon 070 888 7866.

Voor algemene vragen over de elektronische gemeente kunt u contact opnemen met de Servicedesk EGEM: info@egem.nl

Adrie Spruit
adviseur Architecturen, referentiemodellen en standaarden, EGEM

LEESWIJZER

Deze Handreiking schetst de ontwikkelingen die op gemeenten afkomen en biedt inhoudelijke bouwstenen voor het formuleren van de eigen ambities bij het realiseren van de elektronische gemeente. Ook reikt het materiaal aan voor de inrichting van het proces dat nodig is om tot resultaten te komen. Maar het is geen leesboek. Ons advies is te beginnen met de managementsamenvatting. Voor bestuurders en ambtelijke top is dat waarschijnlijk al voldoende. De boodschap moet dan helder zijn. Roept iets vragen op of is er behoefte aan meer detailinformatie, gebruik dan de inhoudsopgave en de index om gericht te vinden wat u zoekt.

Degenen die dieper willen ingaan op de materie vinden in de hoofdstukken 2 en 3 een strategische oriëntatie op respectievelijk externe en interne ontwikkelingen. Hoofdstuk 2 beschrijft de landelijke ontwikkelingen uitgesplitst naar landelijk beleid, wetgeving en landelijke basisvoorzieningen. Ook thema's als Open Standaarden, de klantvraag en ketensamenwerking komen hier aan de orde. Hoofdstuk 3 schetst interne ontwikkelingen en aandachtspunten, zoals beleidsvoering (met inzet van ICT), bedrijfsvoering en het verandervermogen van een gemeentelijke organisatie.

Hoofdstuk 4, de kern van deze Handreiking, bevat de inhoudelijke bouwstenen voor het opstellen (of actualiseren) van een eigen strategiedocument voor het ontwikkelen van de eigen elektronische gemeente.
Hoofdstuk 5 geeft nadere handvatten voor de uitwerking van de aanpak. Het bevat een aantal bouwsten die gericht zijn op zowel de inhoud als het proces. Ook bevat het een paragraaf over de aanpak van EGEM-i (implementatieteams).
Wie vooral geïnteresseerd is in het Werken onder architectuur vindt in hoofdstuk 6 informatie over het werken onder architectuur als proces.

Deze Handreiking wil een bron van inspiratie zijn voor degenen die aan de elektronische gemeente werken. Bestuurders, managers en medewerkers van gemeenten doen wij de suggestie zichzelf bij het lezen de volgende vragen te stellen:

- weet u al wat er op uw gemeente afkomt met betrekking tot het thema elektronische overheid?
- bouwt uw gemeente al aan de eigen elektronische gemeente?
- doet uw gemeente dat vanuit een samenhangende aanpak op strategisch niveau?
- kunt u uitleggen wat die aanpak inhoudt en wanneer dat welke concrete resultaten gaat opleveren?

MANAGEMENTSAMENVATTING

DOEL EN INHOUD VAN DIT DOCUMENT

De elektronische gemeente is meer dan een paar aansluitingen op landelijke basisvoorzieningen en het in huis halen van enkele ICT-oplossingen. Het is een andere manier van werken, het is ook een andere manier van het benaderen van de klant en het leidt zelfs tot verschuivingen in de rollen binnen de organisatie. Het gaat dus om veranderingen die de gehele gemeentelijke organisatie raken.

Een belangrijke vraag is dan welke strategische keuzes een gemeente daarbij wil en kan maken, qua aanpak, maar ook qua doelen. Daarbij gaat het over de ambities die de gemeente heeft op weg naar haar eigen elektronische gemeente. Dat betekent keuzes maken, juist ook op het niveau van bestuur en ambtelijke top, weloverwogen, maar uiteindelijk wel concreet.

Primair reikt dit document inhoudelijke bouwstenen aan voor het opstellen of actualiseren van een strategiedocument. In zo'n document legt de gemeente haar ambities en aanpak vast. Ook zijn de bouwstenen die deze Handreiking biedt bruikbaar voor het benoemen van doelstellingen in een collegeprogramma.Het strategiedocument dat aldus ontstaat of wordt geactualiseert, vormt vervolgens de basis voor het gemeentelijke ontwikkelprogramma of uitvoeringsplan voor de realisatie van de eigen e-Gemeente.

Naast de inhoudelijke strategische bouwstenen biedt de Handreiking ook een overzicht van de belangrijke ontwikkelingen die op het terrein van de elektronische overheid op gemeenten afkomen. Dat overzicht helpt bij een strategische oriëntatie en geeft input aan de afwegingen die iedere gemeente moet maken bij het vaststellen van haar ambities. Daarnaast biedt de Handreiking ook handvatten, zowel gericht op de inhoud als het proces, voor de overige fasen van het te doorlopen veranderingstraject.

Deze Handreiking is onderdeel van de Referentiearchitectuur elektronische gemeente (RefaG). De inhoud is in lijn mét, en waar nodig een verdere uitwerking ván de Nederlandse Overheids-ReferentieArchitectuur (NORA).

Deze handreiking richt zich op vijf doelgroepen:

- het bestuur en de ambtelijke top van gemeentelijke organisaties. De personen dus die een strategiedocument voor het ontwikkelen de eigen elektronische gemeente vaststellen;
- de beleidsmedewerkers die zo'n strategiedocument voorbereiden;
- het I&A-management;
- het overige management, waaronder het sectorale management, als direct betrokkenen bij strategische gemeentebrede onderwerpen;
- projectleiders, I&A-architecten en systeem- en procesontwerpers die een en ander uitwerken en realiseren.

WAT KOMT ER OP GEMEENTEN AF?

Eind 2003 presenteerde het Rijk het actieprogramma Andere Overheid en medio 2004 kwam de kabinetsnotitie Op weg naar de elektronische overheid uit. Daarmee werden ontwikkelingen rondom het thema elektronische overheid vastgelegd in formele landelijke beleidsstukken. Het is een beleid dat vraagt om zowel landelijke als lokale implementaties. Voor gemeenten is op die manier een dubbele uitdaging ontstaan:

- het realiseren van de eigen elektronische gemeente met onder andere elektronische dienstverlening oftewel webdiensten aan de voorkant;
- het aansluiten op landelijke basisvoorzieningen zoals DigiD (beveiligde toegang) en de landelijke basisregistraties.

In de eerste helft van 2006 zijn op landelijk niveau nadere bestuurlijke afspraken gemaakt over ambities en de implementatie van de elektronische overheid. Deze afspraken zijn vastgelegd in de op 18 april 2006 ondertekende Verklaring 'Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de elektronische overheid'. De partijen die de Verklaring ondertekenden waren onder andere de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Kabinet.

Bij de Verklaring hoort een uitvoeringsagenda die meerjarenafspraken bevat. Prioriteit krijgt het ontwikkelen en verder uitrollen van landelijke basisvoorzieningen en het hierop aansluiten van de gemeenten. Deze basisvoorzieningen (met over het algemeen een wettelijke basis) zijn:

- de nieuwe Gemeentelijke Basis Administratie;
- het Basisregister Adressen en Gebouwen;
- het BurgerServiceNummer (BSN) en het BedrijvenNummer (BN);
- DigiD en de elektronische Nationale Identiteitskaart (eNIK);
- het Nieuw Handelsregister;
- de basisregistraties Eigendommen (kadaster) en Kaarten;
- het Bedrijvenloket;
- de landelijke e-formulierenvoorziening;
- het digitale omgevingsloket.

Meer inzicht in wat er op gemeenten afkomt, biedt de Routeplanner elektronische gemeente (www.routeplanneregemeente.nl).

Een belangrijke ontwikkeling is ook het advies van de VNG-commissie Gemeentelijke Dienstverlening, ook wel de Commissie Jorritsma genoemd. De kern van deze in 2005 verschenen visie op de gemeentelijke dienstverlening, met als titel: *Publieke Dienstverlening, Professionele gemeenten*, is dat de gemeenten binnen tien jaar dé poort tot de overheid zijn. Dit streven is vertaald naar een aantal actiepunten die dit mogelijk moeten maken en die volgens het advies in 2015 gerealiseerd moeten zijn. Enkele van die actiepunten zijn:

- binnen 10 jaar hebben gemeenten een gezamenlijk servicecenter voor de publieke dienstverlening;
- binnen 10 jaar werken gemeenten aanbodgestuurd en vraaggericht. De klant staat dan centraal;
- binnen 10 jaar bedienen gemeenten hun klanten via meerdere kanalen. Gemeenten sturen er op dat zoveel mogelijk gebruik gemaakt gaat worden van self-service via het web. Er is dan één centraal telefoonnummer, maar ook de fysieke loketten blijven bestaan;
- binnen 10 jaar is ICT een productiefactor van dienstverlening. Er is kennis en kunde over ICT-toepassingen en er wordt volop en noodzakelijk gebruik gemaakt van ICT;
- binnen 10 jaar werken gemeenten optimaal samen met zowel publieke- als private ketenpartners;
- binnen 10 jaar maken gemeenten gebruik van shared services: er zijn dan vergaande afspraken gemaakt over standaard-processen en –produkten, over de wijze van samenwerken en over gezamenlijk opdrachtgeverschap.

De visie van de commissie Jorritsma dat de gemeenten in 2015 dé ingang zijn voor alle burgers, bedrijven en instellingen is overgenomen in de hiervoor genoemde Verklaring *Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de elektronische overheid*.

WAT BETEKENEN DEZE ONTWIKKELINGEN?

Het realiseren van de eigen elektronische gemeente en het aansluiten op landelijke basisvoorzieningen leidt tot ingrijpende veranderingen:

- de gemeente wordt integraal onderdeel van de landelijke elektronische overheid;
- gemeentelijke producten en diensten komen als webdiensten op internet beschikbaar, waarvoor nieuwe of vernieuwde systemen aan de voorkant nodig zijn;
- externe integratie van de gemeentelijke gegevenshuishouding met aansluitingen op de landelijke basisregistraties en externe bestanden in sectorale ketens;
- interne integratie van de gegevenshuishouding en de informatiesystemen. Dit als voorwaarde voor zowel goed werkende externe aansluitingen als voor integratie tussen de eigen sectorale afdelingen;
- digitale afhandeling van de via internet ingediende elektronische aanvragen;
- aanpassingen in de werkprocessen en zelfs de rollen van medewerkers.

Naast vernieuwing van de informatiesystemen vraagt elektronische dienstverlening, digitale afhandeling en integratie met andere organisaties dus ook om een andere manier van werken. Het zijn veranderingen die de gehele gemeentelijke organisatie raken: de processen, het management, de medewerkers, de informatievoorziening en de onderliggende techniek. De noodzakelijke transformatie zal neerkomen op een ingrijpend, complex en meerjarig veranderingsproces. Dat vraagt om leiderschap, zowel vanuit het bestuur als de ambtelijke top[1].

1 Zie ook de EGEM-uitgave 'Verander écht' www.egem.nl.

De uitdaging waarvoor de gemeenten staan is dus veelomvattend. De kans op succes is groter als de gemeente:

- een strategiedocument opstelt waarin zij haar ambities en aanpak vastlegt;
- de uitvoering van die strategie aanstuurt vanuit de top;
- werkt onder architectuur. Dit om de complexiteit die aan de orde is beheersbaar te maken, verkeerde investeringen te voorkomen en om te zorgen voor samenhang in het totaal van te realiseren oplossingen.

DE STRATEGISCH INHOUDELIJKE BOUWSTENEN

De bouwstenen die hier worden aangereikt voor het formuleren van de eigen ambities zijn een hulpmiddel en geen dictaat. Wel zijn ze gebaseerd op hetgeen concreet op gemeenten af komt. Dat zijn:

- het landelijke beleid met betrekking tot de elektronische overheid;
- wettelijke eisen (bestaande en aangekondigde wetgeving);
- de landelijke basisvoorzieningen voor de elektronische overheid.

Daarbij is wat betreft het landelijke beleid uitgegaan van met name:

- het actieprogramma Andere Overheid;
- de kabinetsnotitie Op weg naar de elektronische overheid;
- de Verklaring ‘Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de electronische overheid’;
- de BurgerServiceCode (waarop de Verklaring ‘Betere dienstverlening met de elektronische overheid’ mede is gebaseerd).

Het opstellen van een strategiedocument dwingt tot nadenken. Daarbij kan de gemeente de standaard strategische bouwstenen overnemen, maar ze ook combineren met eigen nuanceringen. Op die manier ontstaan keuzes met betrekking tot gewenste resultaten en aanpak die passen bij de eigen situatie. Hierbij is niet alleen het resultaat van belang, maar ook het proces waarmee tot die resultaten wordt gekomen. Dat proces moet leiden tot draagvlak en commitment, zowel bij het bestuur en de ambtelijke top als bij de medewerkers. Zo ontstaat een document ván en vóór de gemeente, met beleidsuitspraken die na vaststelling richtinggevend worden voor de gehele gemeentelijke organisatie.

De strategische bouwstenen hebben de vorm van zogenoemde strategische principes.
Het zijn standaard uitspraken die in lijn zijn met het landelijke beleid en alle in deze Handreiking benoemde ontwikkelingen. De principes zijn verdeeld over twee aandachtsgebieden:

- de gemeente als dienstverlenende organisatie naar haar omgeving;
- de gemeente intern en als samenwerkende partij binnen de overheid.

De gemeente als dienstverlenende organisatie naar haar omgeving

A. Landelijk en Europees beleid
   1. Richtinggevend voor het realiseren van onze elektronische gemeente zijn a) het landelijke en Europese beleid voor de elektronische overheid, b) bestaande en aangekondigde wetgeving, c) de landelijke basisvoorzieningen waarop onze gemeente zal moeten aansluiten en d) een effectieve en efficiënte uitvoering van onze taken.

B. Integrale en betrouwbare overheid
   1. Onze gemeente organiseert zich als onderdeel van een integraal opererende en als eenheid optredende overheid, die in haar handelen naar burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties consistent en betrouwbaar is.
   2. Onze gemeente gebruikt gegevens die accuraat, actueel en volgens wettelijke normen beveiligd zijn en deelt die gegevens met andere organisaties in het publieke domein.

C. Dienstverlening
   1. Onze gemeente verleent haar diensten aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties via Internet (elektronisch loket) en stimuleert het gebruik van dit kanaal.
   2. Bestaande kanalen zoals papieren post, telefoon en balie blijven beschikbaar, zodat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in beginsel gebruik kunnen maken van het kanaal van hun keuze.
   3. Onze gemeente geeft een helder, vindbaar beeld van de diensten (producten) die burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties van hen kunnen afnemen. Daartoe is het elektronische loket van onze gemeente benaderbaar via landelijke ingangen zoals de website www.overheid.nl (één loket-gedachte, ‘no wrong door’).
   4. Onze gemeente biedt haar diensten (producten) bij voorkeur aan in voor de klant logische bundels per (soort) gebeurtenis aan de kant van de klant (geboorte, huwelijk, starten bedrijf) en werkt daartoe samen met andere organisaties in het publieke domein (one stop shopping).
   5. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties beschikken over één identiteit die bruikbaar is voor alle contacten met onze gemeente en die afhankelijk van de soort dienstverlening ook nodig is en gevraagd moet worden. Dit ongeacht de keuze voor een kanaal. Een en ander komt neer op één administratieve identiteit (één identificatienummer plus een - ook digitaal toepasbaar - identiteitsbewijs).
   6. Om een vlotte dienstverlening mogelijk te maken positioneert onze gemeente routinematig uit te voeren controles binnen het intake-gedeelte van de gemeentelijke dienstverleningsprocessen.
   7. Waar mogelijk attendeert onze gemeente burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties op voor hen relevante dienstverlening (pro-actieve dienstverlening).
   8. Onze elektronische dienstverlening is ook toegankelijk voor mensen met een handicap.
   9. Onze gemeente kent een transparante en toegankelijke klachten- en bezwarenprocedure.
   10. Onze gemeente baseert de vorm en inhoud van haar dienstverlening mede op de wensen van de Nederlandse burger zoals vastgelegd in de BurgerServiceCode.

D. Administratieve lastenverlichting en verlaging regellast
   1. Onze gemeente streeft naar zo laag mogelijke administratieve lasten en een zo laag mogelijke regellast voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.
   2. Onze gemeente vraagt burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties niet om gegevens die bij de overheid reeds bekend zijn.

E. Transparantie
   1. Onze gemeente ontsluit algemene overheidsinformatie, waaronder wet- en regelgeving.
   2. Onze gemeente maakt zichtbaar wat zij doet, welke besluiten zij neemt, welke gegevens zij heeft en gebruikt en wat haar werkwijze is.
   3. Onze gemeente geeft aan op welke momenten welke stadia in het dienstverleningsproces doorlopen dienen te zijn en streeft daarbij naar zo kort mogelijke doorlooptijden.
   4. Onze gemeente geeft burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties inzicht in de status van voor hen lopende dienstverleningsprocessen.
   5. Onze gemeente legt naar burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties periodiek verantwoording af over de kwaliteit van de gerealiseerde dienstverlening.
   6. De website van onze gemeente is voor iedereen goed toegankelijk, dus ook voor mensen met een handicap. Onze website voldoet dus aan de nationale Webrichtlijnen voor de overheid .

F. Burgerparticipatie
   1. Onze gemeente streeft naar het vergroten van de betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de gemeentelijke beleidsvorming, en zet daarvoor de mogelijkheden van ICT in.

De gemeente intern en als samenwerkende partij binnen de overheid

G. Beleidsvoering
   1. Onze gemeente streeft naar het effectief aanpakken van maatschappelijke en bestuurlijke vraagstukken door een andere vernieuwende manier van werken en een innovatieve inzet daarbij van ICT.

H. Bedrijfsvoering
   1. Onze gemeente zorgt voor een efficiënte bedrijfsvoering door haar interne processen te stroomlijnen en elektronisch te maken. Dit is inclusief de elektronische afhandeling van binnengekomen elektronische aanvragen.

I. Flexibiliteit, standaardisatie en service-oriëntatie
   1. Onze gemeente richt haar dienstverlening, processen, informatievoorziening en technische omgeving flexibel, samenhangend, service-geöriënteerd en toekomstgericht in, en baseert deze omgeving op open, en dus leveranciersonafhankelijke, standaarden.

J. Ketensamenwerking
   1. Onze gemeente werkt in haar streven naar integrale dienstverlening en integrale uitvoering van overheidstaken actief samen met partnerorganisaties in en tussen sectorale ketens.

K. Beheer
   1. Alle oplossingen voor onze elektronische gemeente (kanalen, producten, processen, gegevens, informatiesystemen en techniek) hebben een eigenaar op managementniveau.

L. Veranderproces
   1. Onze gemeente zorgt voor een strategiedocument op basis waarvan het bestuur en de ambtelijke top sturing zullen geven aan het complexe veranderproces dat nodig is voor het realiseren van onze eigen elektronische gemeente.
   2. Onze gemeente kiest voor een samenhangende aanpak, navolging van praktijkvoorbeelden, hergebruik van reeds bestaande oplossingen, maximale samenwerking in het publieke domein en voor werken (en aansturen) onder architectuur.
   3. Onze gemeente combineert het ontwikkelen van oplossingen voor de eigen elektronische gemeente met het oplossen van actuele maatschappelijke vraagstukken. Dat betekent dat een belangrijk deel van de verbeteringen wordt gerealiseerd bij en door sectorale afdelingen.

Tot slot met betrekking tot de eigen keuzen

Het is belangrijk de eigen strategische keuzen, zoals gebaseerd op de hier genoemde principes, bewust te maken. Dat betekent dat de principes die worden overgenomen, de eigen nuanceringen daarin én de resulterende ambities worden vertaald naar *concrete resultaten en een tijdpad*. Maar het betekent ook dat er inzicht moet zijn in de consequenties van de strategische keuzen, en wel in termen van *benodigde oplossingen, te leveren inzet en te plegen investeringen*. Door beoogde resultaten te koppelen aan investeringsconsequenties kunnen de juiste afwegingen worden gemaakt, en kunnen de eigen plannen concreet en realistisch worden. Inhoudelijk deskundigen op het gebied van architectuur, werkprocessen, informatievoorziening, automatisering én ook verandermanagement kunnen daarbij helpen.

WAAR TE BEGINNEN?

'Waar te beginnen?' is een voor de hand liggende vraag voor bestuurders en managers die met het onderwerp elektronische gemeente aan de slag moeten. Het antwoord is: begin met een oriëntatie, extern, maar kijk ook waar de eigen gemeente staat met betrekking tot het onderwerp elektronische overheid. Zorg vervolgens dat de ambities worden geformuleerd, zo concreet mogelijk, passend bij de eigen organisatie en voorzien van een aanpak. Dus zorg voor een strategiedocument. Of zorg voor actualisatie van zo'n document. Zelfs als reeds gewerkt wordt aan het realiseren van de eigen elektronische gemeente. Want ook dan is er behoefte aan een paraplu op strategisch niveau. Oftewel een document dat de lopende initiatieven bundelt, ze voorziet van een bestuurlijke basis en zorgt voor een duidelijke lijn in ambitie en aanpak.

Neem daarbij ook de veranderkundige kant mee en let op het verandervermogen van de organisatie. In feite komt het realiseren van de eigen elektronische gemeente neer op een organisatieontwikkeltraject. Zorg dus dat er meer gebeurt dan alleen het vernieuwen van de ICT.
Kijk ook naar sectorale aandachtspunten en aandachtspunten in de bedrijfsvoering. Combineer waar mogelijk projecten voor de elektronische gemeente met actuele sectorale thema's.

Is er eenmaal overeenstemming over de strategische aanpak, zorg dan voor een programmaplan of uitvoeringsplan waarin concrete resultaten zijn gekoppeld aan een tijdpad en de inzet van benodigde middelen. Denk ook na - voor zover nog niet gebeurd - over het inschakelen hierbij van EGEM-i. EGEM-i werkt met een standaardaanpak, die overigens resulteert in maatwerk per gemeente. Stuur tenslotte op de uitvoering van het eigen programma of uitvoeringsplan, evalueer periodiek en stel de aanpak waar nodig bij.

WERKEN ONDER ARCHITECTUUR

Het realiseren van een eigen elektronische gemeente is niet eenvoudig. Het gaat om meerdere oplossingen, zowel voor de werkprocessen als de informatiesystemen. Het zijn oplossingen binnen de eigen organisatie maar deels ook extern. Denk aan de landelijke voorzieningen zoals DigiD en de basisregistraties. Al die oplossingen, intern en extern, moeten een samenhangend geheel vormen. Alleen dan gaat de elektronische gemeente goed werken.

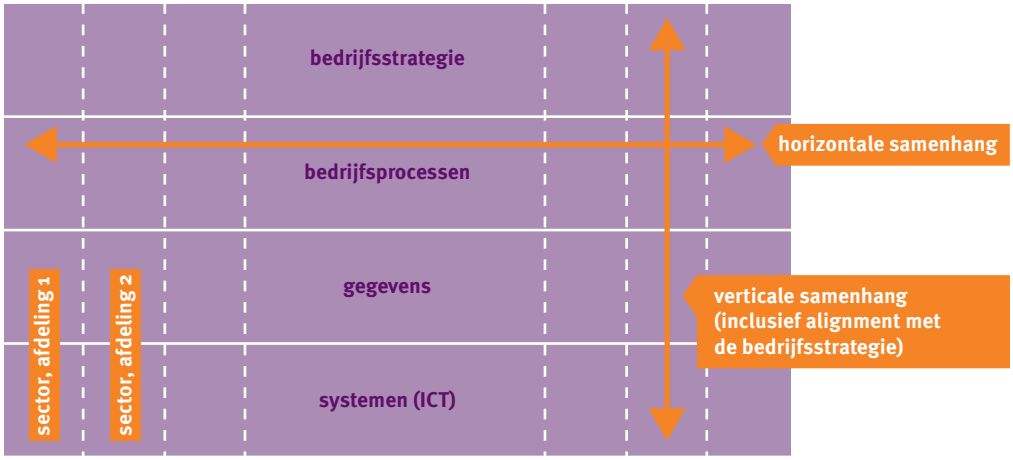
Ontstaat de aansluiting op externe systemen zoals de basisregistraties niet, en dat is de andere kant van het verhaal, dan raakt een gemeente geïsoleerd. Feitelijk is dat geen optie, al was het maar omdat het aansluiten op de landelijke basisregistraties een wettelijk kader krijgt. Alleen door ook op op elektronisch niveau te integreren met hetgeen landelijk en in sectoren gebeurt, kan de gemeente haar rol invullen, als samenwerkende partij binnen de overheid én als overheidsloket naar de burger.

De uitdaging is te komen tot de juiste in- en externe samenhang tussen systemen en andere oplossingen. Ontwikkelen, bouwen en implementeren onder architectuur, zowel bij het realiseren van nieuwe informatiesystemen als het vernieuwen van de bijbehorende werkprocessen, helpt daarbij. Architectuur ondersteunt het sturen op samenhang. Architectuur ondersteunt ook de communicatie over de oplossingen en alle daarmee samenhangende veranderingen. Het helpt alle partijen om dezelfde taal te spreken.

Ook is architectuur een belangrijke voorwaarde voor samenwerking. Generieke oplossingen ontwikkelen en gebruiken, en ook het aan elkaar koppelen van deze oplossingen lukt niet zonder goede afspraken over standaarden en architectuurmodellen. Om die reden is de

Nederlandse OverheidsReferentieArchitectuur (NORA) belangrijk voor de samenwerking binnen de Nederlandse overheid. Op dezelfde manier is de in het verlengde van NORA ontwikkelde Referentiearchitectuur elektronische gemeente (RefaG) belangrijk voor de samenwerking in het gemeentelijke veld.

Architectuur zorgt voor ordening van de oplossingen. Zoals een plan voor een woonwijk woonfuncties verbindt met een winkelcentrum, gezondheidsvoorzieningen en maatschappelijke en culturele voorzieningen, zo schetst een goede architectuur de samenhang tussen bedrijfsprocessen, gegevens en systemen. Daarbij gaat het zowel om horizontale samenhang (tussen processen onderling, tussen gegevens onderling en tussen systemen onderling) als verticale samenhang (tussen processen, gegevens en systemen).



Werken onder architectuur betekent dat met een architectuur de richting wordt geschetst waarin de organisatie gaat veranderen, zowel voor de bedrijfsprocessen als de gegevens- of informatiehuishouding en ICT-systemen. Uiteindelijk zal er een samenhangend geheel aan oplossingen ontstaan, oplossingen die goed samenwerken, intern en met oplossingen in de externe omgeving.

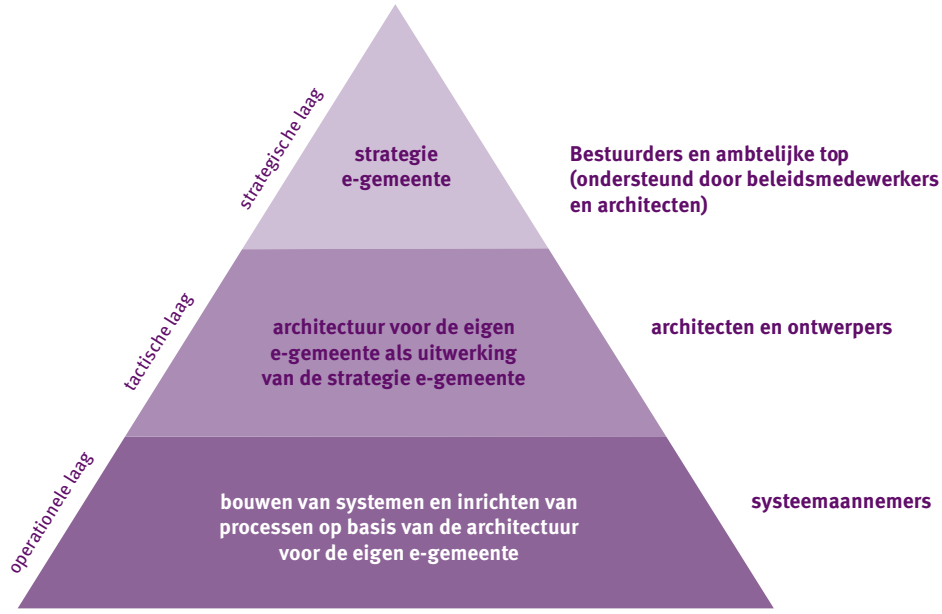
We stelden al vast dat het formuleren van een strategie een goed begin is voor het ontwikkelen van de eigen elektronische gemeente. Het uitwerken van een architectuur is een goed vervolg daarop. De gemeentelijke architectuur is dus een uitwerking van de gemeentelijke strategie oftewel de bedrijfsdoelstellingen. Daarmee komen we aan het laatste belangrijke argument voor werken onder architectuur. Het zorgt ervoor dat de informatiehuishouding in lijn is met de gemeentelijke bedrijfsdoelstellingen (alignment).

Als een goede strategie en een goede architectuur worden gecombineerd met een goed opdrachtgeverschap waaronder aansturing vanuit de top, dan zijn daarmee een paar belangrijke voorwaarden voor een goede aanpak van het thema elektronische gemeente ingevuld.

Het proces

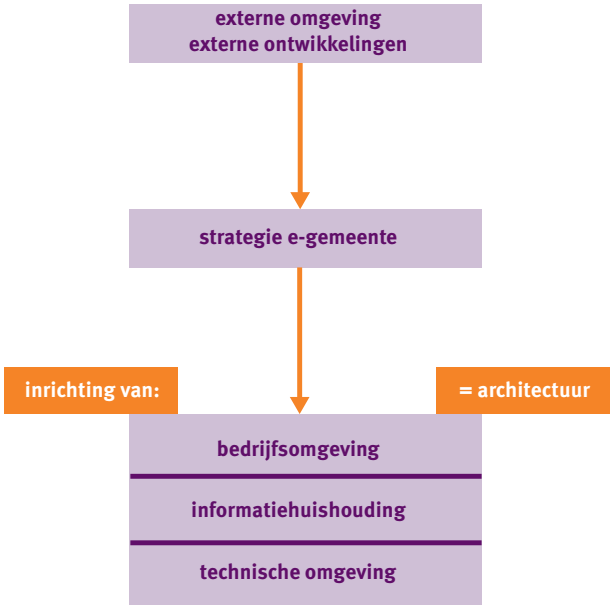
Het opstellen van een architectuur is een proces. Hoofdstuk 6 van dit document doet daarvoor wat handreikingen, met name wat betreft de aanpak binnen een gemeente (of in een intergemeentelijk samenwerkingsverband). Het resultaat is een beschrijving waarover overeenstemming bestaat en die elementen bevat zoals principes (richtinggevende uitspraken), modellen, standaarden en taalafspraken. Op die manier schetst een architectuur de structuur van de oplossingen, de relaties tussen die oplossingen en de wijze waarop die oplossingen de strategische bedrijfsdoelstellingen realiseren.

Het geheel aan oplossingen in dit kader, en daarmee ook de gemeentelijke architectuur, heeft betrekking op drie aandachtsgebieden: de bedrijfsomgeving, de informatiehuishouding en de technische (ICT-)omgeving. Terwijl de architectuur van de eigen elektronische gemeente een afgeleide is van de gemeentelijke bedrijfsstrategie, zijn de te ontwikkelen oplossingen op hun beurt weer een afgeleide van de architectuur. In die zin is een gemeentelijke architectuur input voor systeembouwers en degenen die aan de slag gaan met de herinrichting van de gemeentelijke werkprocessen. Onderstaand de visualisering van deze benadering in de strategie- en architectuurpiramide.



De strategie- en architectuurpiramide

De ontwikkelingen die op gemeenten afkomen krijgen een plek in de externe omgeving. Die omgeving is dus input voor het eigen strategietraject. Het is ook de omgeving waarin burgers, bedrijven en publieke organisaties zich bevinden. Daarmee is dit tevens de omgeving waarvoor we het allemaal doen. Op het bedienen van die omgeving zal de eigen strategie voor de e-gemeente dus gericht moeten zijn. Zo ontstaat het volgende beeld.



De externe omgeving is dus input voor het strategiedocument. Dat strategiedocument is de basis voor de te ontwikkelen eigen architectuur, die mede gebaseerd is op de Referentie-architectuur elektronische gemeente. En die op de eigen organisatie gerichte architectuur is richtinggevend voor de inrichting van de bedrijfsomgeving, de informatiehuishouding en de technische omgeving.

REFERENTIEARCHITECTUUR ELEKTRONISCHE GEMEENTE

Veel zaken rondom het thema elektronische overheid zijn generiek voor alle gemeenten. Daarom werkt EGEM aan de Referentiearchitectuur elektronische gemeente (RefaG). RefaG sluit aan op de Nederlandse OverheidsReferentieArchitectuur, afgekort NORA. NORA is de uitwerking van een rapport van het ministerie van BZK van eind 2002 met als titel 'Architectuur elektronische overheid, samenhang en samenwerking'. In dat rapport werd vastgesteld dat 'er meer samenhang en samenwerking bij de inzet van ICT nodig is om de beleidsdoelstellingen van de overheid te realiseren'.

De voorliggende Handreiking is onderdeel van RefaG. Andere onderdelen zijn:

- het Architectuurmodel gemeentelijke e-dienstverlening (referentiemodel midoffice);
- het Standaard UitwisselingsFormaat (StUF) voor het uitwisselen van gegevens en berichten (e-berichten) en het koppelen van systemen;
- standaard processen en standaard e-formulieren;
- het Referentiemodel voor het Stelsel van Gemeentelijke Basisgegevens (RSGB).

Voor alle onderdelen geldt dat het geen statische producten zijn. Samen met gemeenten werkt EGEM aan de doorontwikkeling van RefaG.

INHOUD

Voorwoord 1

Leeswijzer 2

Managementsamenvatting 3

01

Inleiding 14
1.1 Waarom een Handreiking voor het opstellen van een strategiedocument? 14
1.2 Het begrip Elektronische overheid 14
1.3 De uitdagingen voor gemeenten 15
1.4 De Referentiearchitectuur elektronische gemeente 15
1.5 Handreiking bij veranderingen 16

02

Oriëntatie op externe ontwikkelingen 17
2.1 De Andere Overheid 17
2.2 De elektronische overheid 18
2.3 Rijksbrede ICT-agenda 18
2.4 De BurgerServiceCode 19
2.5 Het 'Absorptievermogen-rapport' 20
2.6 Verklaring 'Betere dienstverlening' 20
2.7 Wetgeving 21
2.8 E-participatie en e-democratie 22
2.9 Open Standaarden 23
2.10 Open Source Software 25
2.11 De Architectuur van de elektronische overheid 27
2.12 Nederlandse OverheidReferentieArchitectuur (NORA) 29
2.13 Europese ontwikkelingen 29
2.14 Routeplanner e-gemeente 32
2.15 EGEM 33
2.16 EGEM-i 34
2.17 Maatschappelijke en technische ontwikkelingen 34
2.18 De klantvraag 35
2.19 VNG-advies van de Comissie Jorritsma 37
2.20 Het gemeentelijke KlantContactCentrum 38
2.21 Samenwerking in en tussen ketens 41
2.22 De onderdelen van de elektronische overheid, oftewel het Stelsel 42
2.23 Tot slot 42

03

Oriëntatie op interne ontwikkelingen 43
3.1 Beleidsvoering van gemeenten 43
3.2 Bedrijfsvoering binnen gemeenten 43
3.3 Verandervermogen 44
3.4 De interne systemen: thema's en bewegingen 45
3.5 Een overzicht van de stakeholders 50

04

Inhoudelijke bouwstenen strategie e-Gemeente 52
4.1 Opzet en aanpak van een strategiedocument 52
4.2 Strategische principes voor de gemeente als dienstverlenende organisatie naar haar omgeving 53
A. Landelijk en Europees beleid 53
B. Integrale en betrouwbare overheid 53
C. Dienstverlening 53
D. Administratieve lastenverlichting en verlaging regellast 54
E. Transparantie 54
F. Burgerparticipatie 55
4.3 Strategische principes voor de gemeente intern en als samenwerkende partij binnen de overheid 55
G. Beleidsvoering 55
H. Bedrijfsvoering 55
I. Flexibiliteit, standaardisatie en service-oriëntatie 55
J. Ketensamenwerking 55
K. Beheer 56
L. Veranderproces 56
4.4 Het gemeentelijke strategiedocument 57
4.5 E-paragraaf voor het Collegeprogramma 58

05

Aanvullende instrumenten 60
5.1 Inleiding 60
5.2 Strategiecyclus 60
5.3 Nadere fasering voor het ontwikkelen van de eigen e-gemeente 61
5.4 Suggesties voor – waar nodig - de eerste bestuurlijke stappen 62
5.5 Verandervermogen van de gemeentelijke organisatie 63
5.6 De QuickScan van EGEM 64
5.7 SWOT-analyse 66
5.8 Verander écht! 67
5.9 Standaard aanpak EGEM-i 68
5.10 Bouwstenen voor samenwerken 69
5.11 Bouwstenen voor gemeentelijke websites 71

06

Werken onder architectuur 74
6.1 Waarom een gemeentelijke architectuur? 74
6.2 Samenhang 74
6.3 Aandachtsgebieden architectuur 76
6.4 Nederlandse Overheids Referentie Architectuur (NORA) 76
6.5 Referentiearchitectuur elektronische gemeente (RefaG) 77
6.6 Werken onder architectuur, hoe doe je dat? 80
6.6.1 De eigen gemeenterlijke architectuurproducten 80
6.6.2 De procesonderdelen van Werken onder architectuur 81
6.6.3 Enterprise architectuur, PSA's en standaardisatie 81
6.6.4 Mensenwerk en het samenspel met de top 82
6.6.5 Borgen en beheren bij het Werken onder architectuur 82

Index 83

Literatuurlijst 86

01 INLEIDING

1.1 WAAROM EEN HANDREIKING VOOR HET OPSTELLEN VAN EEN STRATEGIEDOCUMENT?

De thema's Andere overheid en Elektronische overheid leiden tot grote veranderingen, ook binnen gemeenten. Het gaat niet meer alleen over ICT, maar ook om een andere manier van werken. Met gevolgen voor de bedrijfsprocessen, medewerkers, informatie huishouding en - inderdaad - ook nog de onderliggende techniek.

Onderzoek laat zien dat organisaties die willen vernieuwen de kans op succes vergroten als daaraan een strategie ten grondslag ligt. Zo'n strategie begint met een strategiedocument. Daarin legt de organisatie vast wat haar ambities zijn. Deze Handreiking van EGEM reikt inhoudelijke bouwstenen aan die het gemakkelijker maken zo'n strategie te formuleren. De bouwstenen hebben de vorm van richtinggevende uitspraken die gebaseerd zijn op landelijke ontwikkelingen en de richtlijnen van de BurgerServiceCode. Iedere gemeente kan die uitspraken vertalen naar de eigen situatie.

Omdat het gaat om veranderingen die alle afdelingen raken, is het belangrijk de gehele gemeentelijke organisatie te betrekken bij het opstellen van een strategiedocument. Vervolgens stellen de ambtelijke top en het bestuur zo'n document vast en wordt de inhoud richtinggevend voor de gehele gemeentelijke organisatie.

De Handreiking Strategie e-Gemeente richt zich op vijf doelgroepen:

- het bestuur en de ambtelijke top van gemeentelijke organisaties. De personen dus die een strategiedocument voor het ontwikkelen de eigen elektronische gemeente vaststellen;
- de beleidsmedewerkers die zo'n strategiedocument voorbereiden;
- het I&A-management;
- het overige management, waaronder het sectorale management, als direct betrokkenen bij strategische gemeentebrede onderwerpen;
- projectleiders, I&A-architecten en systeem- en procesontwerpers die een en ander uitwerken en realiseren.

1.2 HET BEGRIP ELEKTRONISCHE OVERHEID

Wie begint met het opstellen van een strategiedocument, kan dat het beste aan de hand van een stappenplan doen. Een oriëntatie op interne en externe ontwikkelingen op het gebied van de Elektronische overheid is de eerste stap. Daarom schetst deze Handreiking ook de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van de elektronische overheid.

De Europese Unie, in casu Europe's Information Society, definieert de elektronische overheid als volgt:
'De inzet van informatie- en communicatietechnologie in de publieke sector in combinatie met organisatorische veranderingen en nieuwe vaardigheden voor het verbeteren van de publieke dienstverlening, van democratische processen en van de aanpak van bestuurlijke en maatschappelijke problemen.'[2]

Het thema Elektronische overheid, afgekort e-overheid, gaat dus niet alléén over elektronische dienstverlening oftewel het via internet aanbieden van diensten. Belangrijke andere aandachtsgebieden zijn:

- het elektronisch aanbieden van overheidsinformatie;
- het digitaal afhandelen van aanvragen oftewel de digitalisering van de werkprocessen;
- het elektronisch uitwisselen van gegevens met andere organisaties in het publieke domein (waaronder de zogenoemde ketenpartners);
- het aansluiten op landelijke voorzieningen zoals DigiD (beveiligde toegang) en de basisregistraties.

2 Zie voor de originele Engelse tekst: 'About eGovernment', http://europa.eu.int/information_society/activities/egovernment_research/about_us/index_en.htm.

1.3 DE UITDAGINGEN VOOR GEMEENTEN

Eind 2003 presenteerde het kabinet het actieprogramma Andere Overheid en medio 2004 kwam de kabinetsnotitie Op weg naar de elektronische overheid uit. Daarmee werden ontwikkelingen rondom het thema elektronische overheid vastgelegd in formele landelijke beleidsstukken. Begin 2006 volgde de bestuurlijke Verklaring *'Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de elektronische overheid'*.
Het aldus vastgelegde beleid vraagt om zowel landelijke als lokale implementaties.
Voor gemeenten betekent dit dat zij voor een dubbele uitdaging staan: het realiseren van de eigen elektronische gemeente én het aansluiten op beschikbaar komende landelijke basisvoorzieningen.

In de Verklaring van begin 2006 krijgt het aansluiten op landelijke basisvoorzieningen prioriteit. Voorbeelden van dergelijke voorzieningen zijn:

- de nieuwe landelijke personenregistratie oftewel het vernieuwde GBA (Gemeentelijke Basis Administratie);
- het Basisregister Adressen en Gebouwen (BAG);
- het BurgerServiceNummer (BSN) en het Bedrijven- en InstellingenNummer (BIN);
- DigiD en de elektronische Nationale Identiteitskaart (eNIK).

Vrijwel alle landelijke voorzieningen in het kader van de elektronische overheid krijgen een wettelijke basis. Over de planning voor de aansluiting van gemeenten op deze voorzieningen worden afspraken gemaakt in de 'Regiegroep ICT en overheid'. Het principe is dat elke gemeente binnen twee jaar na het beschikbaar komen van een voorziening is aangesloten, tenzij andere afspraken worden gemaakt.

Het uiteindelijke doel is betere dienstverlening aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dienstverlening via internet is daarbij een belangrijk middel. Het aanbieden van elektronische formulieren aan de voorkant (frontoffice) is echter nog maar het begin. Om het elektronische loket goed te laten werken is meer nodig. Denk aan elektronische identificatie en beveiliging (onder andere DigiD), het aansluiten op landelijke basisregistraties en het elektronisch archiveren van elektronisch ingediende aanvragen. Het verwerken van aanvragen is het volgende aandachtsgebied. In veel gevallen zal uiteindelijk – onder meer uit efficiëntieoogpunt - gekozen worden voor digitale afhandeling.

Administratieve lastenverlichting is een ander aandachtspunt. Het uitgangspunt om aan burgers en bedrijven geen gegevens meer te vragen die bij de overheid al bekend zijn, is als principe simpel, maar in de uitwerking complex.

Daar komt bij dat alle elektronische oplossingen voor deze aandachtsgebieden zullen moeten samenwerken, binnen de gemeentelijke organisatie, maar ook op landelijk niveau. De consequenties voor gemeenten zijn groot. De gemeentelijke informatievoorziening staat voor een complexe vernieuwingsslag, met een vergaande in- en externe integratie van de gegevenshuishouding en met omvangrijke - en onderling samenhangende - implementatietrajecten.

Naast vernieuwing van de informatiesystemen vraagt elektronische dienstverlening, digitale afhandeling en integratie met andere organisaties ook om een andere manier van werken. Deze veranderingen zullen de gehele gemeentelijke organisatie raken: de processen, de medewerkers, de informatievoorziening en de onderliggende techniek. De noodzakelijke transformatie zal neerkomen op een ingrijpend, complex en meerjarig veranderingsproces. Daarbij kan werken (of bouwen) onder architectuur helpen om de complexiteit die hier aan de orde is beheersbaar te maken.

1.4 DE REFERENTIEARCHITECTUUR ELEKTRONISCHE GEMEENTE

Informatiesystemen zullen worden vernieuwd, processen herontworpen en taken en rollen van medewerkers zullen veranderen. Gemeenten staan voor de uitdaging dat in samenhang aan te sturen, en op die manier een samenhangend geheel aan oplossingen te ontwikkelen. De architectuurbenadering is dan belangrijk.

Net als bij het realiseren van een complete woonwijk, zorgt architectuur voor ordening van de oplossingen. Zoals een plan voor een woonwijk woonfuncties verbindt met een winkelcentrum,

sportvelden en gezondheidsvoorzieningen, zo schetst een informatie architectuur de samenhang tussen (informatie-)systemen. Op die manier maakt architectuur de complexiteit beheersbaar.

De architectuurbenadering zorgt ook dat informatievoorzieningen in lijn zijn met de bedrijfsdoelstellingen. Systemen – en ook architectuur - zijn geen doel op zich, maar zijn ondersteunend aan de bedrijfsstrategie. De architectuurbenadering helpt zo om de veranderingen van bovenaf aan te sturen. Ook ondersteunt architectuur - met onder andere principes, modellen en taalafspraken - de communicatie met alle betrokkenen. Tenslotte is werken onder architectuur een belangrijke randvoorwaarde voor samenwerking. Afspraken over standaarden en referentiemodellen zijn onontbeerlijk waar meerdere partijen gezamenlijk werken aan de elektronische overheid. Waarbij samenhang telkens weer het kernbegrip is.

Samenhang van de oplossingen voor het gemeentelijke veld is een van de aandachtsgebieden van EGEM. Voor een belangrijk deel bestaat die samenhang uit een nadere uitwerking, dus verbijzondering, van de samenhang op landelijke niveau. Tegelijkertijd zijn veel zaken rondom het thema elektronische overheid wel voor alle gemeenten generiek. Daarom ontwikkelt EGEM de Referentiearchitectuur elektronische gemeente (RefaG). RefaG is daarmee de richtinggevende referentie voor de toekomstige gemeente.

1.5 HANDREIKING BIJ VERANDERINGEN

De nieuwe elektronische gemeente kan alleen gerealiseerd worden als gemeenten veranderen. Deze Handreiking geeft, naast een overzicht van interne en externe ontwikkelingen en een lijst met strategische bouwstenen, ook bouwstenen om het veranderingsproces in te richten. Ook hier is de informatie voornamelijk bedoeld als bron van inspiratie. Voor elke gemeente zal de concrete aanpak – net als bij het strategiedocument – moeten passen bij de eigen situatie en de eigen keuzes.

02 ORIËNTATIE OP EXTERNE ONTWIKKELINGEN

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van belangrijke ontwikkelingen op het terrein van de elektronische overheid. Het helpt gemeenten zich te oriënteren op alles wat er op hen afkomt. Daarmee geeft dit hoofdstuk input aan de afwegingen die iedere gemeente moet maken bij het vaststellen van haar ambities.

In het voor een deel chronologische overzicht komen achtereenvolgens aan bod: landelijk beleid en wetgeving, Europese ontwikkelingen, ontwikkelingen in het gemeentelijke veld, de klantvraag, ketensamenwerking en de landelijke basisvoorzieningen voor de elektronische overheid.

Centrale vragen voor een gemeente bij een strategische oriëntatie zijn:
- Wat komt er op onze gemeente af?
- Waarop moeten we anticiperen?
- Waarop moeten we reageren?
- Wat moeten we vertalen naar concrete actiepunten?

2.1 DE ANDERE OVERHEID

Eind 2003 zijn het *actieprogramma Andere Overheid* en een bijbehorende visie gepubliceerd. De visie geeft een analyse van de verhouding tussen burger en overheid. Die is problematisch, zo wordt geconstateerd. Vervolgens worden de eisen geformuleerd waaraan een vernieuwde moderne overheid zou moeten voldoen. Het actieprogramma vertaalt de visie naar concrete activiteiten. Daarbij krijgt ICT niet de enige, maar wel een belangrijke rol.

Betere dienstverlening is een van de belangrijkste doelen van het actieprogramma, waarbij de klant (de burger) centraal staat. In paragraaf 2.16 wordt uitgebreid ingegaan op de klantvraag en hoe deze zich in de afgelopen periode heeft ontwikkeld.

Het actieprogramma vertaalt ook een aantal bedrijfsstrategische doelstellingen voor de overheid naar doelstellingen en principes in het ICT-domein:

- Het streven naar een betere en efficiëntere overheid wordt gekoppeld aan het elektronische loket.
- Het streven naar administratieve lastenverlichting wordt vertaald naar het principe dat de overheid bij burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties niet meer vraagt naar gegevens die bij de overheid al bekend zijn. Om dit te realiseren wordt er onder meer een stelsel van basisregistraties gerealiseerd dat het mogelijk moet maken dat van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bepaalde gegevens niet meer (mogen) worden gevraagd als die binnen de overheid al beschikbaar zijn.
- Het streven naar het verlagen van de regellast wordt vertaald naar minder en minder complexe regelgeving die samenhangend en consistent is en bovendien goed controleerbaar en handhaafbaar.
  Regels zijn nu nog te vaak onderling strijdig omdat ze vanuit afzonderlijke sectoren en zonder intersectorale afstemming zijn opgesteld. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop de handhaving is georganiseerd.
- Het vergroten van burgerparticipatie oftewel de betrokkenheid van de burger bij beleidsvorming en -uitvoering.
  Daartoe gaat de overheid individuele en georganiseerde burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in staat stellen daarvoor een eigen verantwoordelijkheid te nemen. Zij zal dit doen door hen hiervoor middelen en mogelijkheden in handen te geven.
  Het betreft:
  - interactieve beleidsvorming;
  - ontsluiten van overheidsinformatie;
  - zichtbaar maken waar de overheid zich mee bezig houdt en wat haar werkwijze is;
  - afleggen van verantwoording;
  - beter reageren op vragen, verzoeken en klachten.

Verder spreekt de nota van:

- de invoering van vraagsturing waarbij het aanbod van de overheid meer wordt gebaseerd op de vraagkant van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Vertaald naar de elektronische gemeente betekent dat het afstemmen van de elektronische dienstverlening op de behoefte van de klant;
- het versterken van de ketenregie in complexe sectoroverschrijdende uitvoeringsketens door onder andere de inzet van ICT. Dit moet leiden tot een efficiëntere samenwerking in ketens en verbetering van de dienstverlening. Herontwerp van processen in samenhang met het delen van gegevens en een betere gegevensstroom door de keten zijn daarbij belangrijke middelen.

2.2 DE ELEKTRONISCHE OVERHEID

Medio 2004 heeft het kabinet de notitie *Op weg naar de elektronische overheid* uitgebracht. In zeven domeinen worden daarin op hoofdlijnen de onderdelen en de samenhangende structuur van de elektronische overheid geschetst:

1. elektronische toegang tot de overheid;
2. elektronische authenticatie (is de 'klant' wie hij zegt te zijn);
3. éénduidige nummers voor personen en voor bedrijven;
4. landelijke basisregistraties;
5. elektronische identificeringsmiddelen (zoals chipcards);
6. elektronische informatie-uitwisseling;
7. snelle verbindingen tussen overheidsorganisaties.

Als contourenschets is de notitie richtinggevend voor het ontwikkelen van de elektronische overheid.

De belangrijkste doelstellingen zoals geformuleerd in de notitie zijn:

- in 2007 vindt 65% van de publieke dienstverlening via internet plaats;
- overheidsorganisaties gaan hun overheidsinformatie actief voor het publiek ontsluiten;
- er komt een elektronisch systeem waarmee burgers en bedrijven zich bij de overheid éénduidig bekend kunnen maken en dat tevens de basis vormt voor veilige elektronische communicatie tussen burgers en bedrijven en de overheid;
- burgers en bedrijven hoeven bepaalde gegevens nog maar één keer aan te leveren bij de overheid. Overheidsorganisaties stoppen met het vragen van gegevens aan burgers en bedrijven die elders binnen de overheid al beschikbaar zijn;
- de organisaties in het publieke domein gaan beter samenwerken door gegevens uit te wisselen;
- de overheid gaat voor haar communicatie, zowel intern als met de buitenwereld, Open Standaarden gebruiken (en vergroot daarmee haar leveranciersonafhankelijkheid).

2.3 RIJKSBREDE ICT-AGENDA

Begin 2004 verscheen de Rijksbrede ICT-agenda *'Beter presteren met ICT'*. Hierin worden de Nederlandse ambities om ICT te benutten gekoppeld aan de Europese ambities op dit vlak. Hoewel gericht op de gehele samenleving, inclusief de industrie, wordt in de nota ook benadrukt welke kansen er voor de overheid liggen. Zoals het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken door een andere manier van werken van de overheid, een manier die mogelijk wordt gemaakt door de inzet van ICT. Het verbeteren van de effectiviteit en de efficiëntie in ketens is daarbij een belangrijke invalshoek met als vertrekpunt actuele maatschappelijke vraagstukken.

In juni 2005 verscheen *Beter presteren met ICT: Vervolg Rijksbrede ICT-agenda 2005 – 2006*. De conclusie daarin is dat er in Nederland voldoende wordt geïnvesteerd in ICT, maar dat dat nog te weinig oplevert aan productiviteitsgroei en maatschappelijk nut. In de Vervolg-agenda zijn opnieuw de al bekende doelen opgenomen zoals het verbeteren van dienstverlening en het terugdringen van de bureaucratie voor burgers en het bedrijfsleven. Nieuw echter is de nadruk op de standaardisatie die nodig is om gegevensuitwisseling binnen en met de overheid te vergemakkelijken. Dat wordt gekoppeld aan de noodzaak informatie te kunnen uitwisselen in publieke ketens, en het mede op die manier oplossen van maatschappelijke knelpunten.

2.4 DE BURGERSERVICECODE

Het programma Burger@Overheid.nl heeft een BurgerServiceCode opgesteld die de tien kwaliteitsnormen omschrijft voor de digitale relatie tussen burger en overheid. De BurgerServiceCode is gebaseerd op onderzoek en geschreven vanuit het perspectief van de burger. Elke van de tien normen is tweezijdig geformuleerd: als een recht van de burger met een daarbij behorende plicht van de overheid. Wat overigens niet wil zeggen dat burgers geen plichten hebben. De burger is immers niet alleen klant van overheidsdiensten, maar ook gebruiker van collectieve voorzieningen, onderdaan die regels moet naleven en staatsburger in het politieke proces.

De code is zowel bestemd voor de burger als voor de overheid. De burger kan erop terugvallen als hij de overheid wil aanspreken op de kwaliteit van digitale contacten. De overheid kan de code gebruiken om haar digitale informatie, diensten en interactie op orde te brengen.

De code formuleert een algemeen toekomstbeeld voor de gehele overheid. Dat is geen dwingend keurslijf en de invulling kan ook variëren per soort instelling of sector. Overheden mogen zelf bepalen welke normen zij (nu al) kunnen naleven en welke (nog) niet. Burgers zullen uitleg vragen waarom dat zo is en wanneer hun overheid zo ver is. Uitgangspunt voor de code is: pas toe (door overheidsorganisaties) of leg uit (aan de burgers, waarom je het anders doet).

Inmiddels is de BurgerServiceCode mede uitgangspunt voor het landelijke beleid voor het thema Elektronische overheid. Zo is de Verklaring 'Betere dienstverlening' (zie paragraaf 2.5) ook op deze code gebaseerd.

Hier volgt de inhoud van de BurgerServiceCode (versie 2.1).

1. Keuzevrijheid contactkanaal
   Als burger kan ik zelf kiezen op welke manier ik met de overheid zaken doe. De overheid zorgt ervoor dat alle contactkanalen beschikbaar zijn (balie, brief, telefoon, e-mail, internet).

2. Vindbare overheidsproducten
   Als burger weet ik waar ik terecht kan voor overheidsinformatie en -diensten. De overheid stuurt mij niet van het kastje naar de muur en treedt op als één concern.

3. Begrijpelijke voorzieningen
   Als burger weet ik onder welke voorwaarden ik recht heb op welke voorzieningen.
   De overheid maakt mijn rechten en plichten permanent inzichtelijk.

4. Persoonlijke informatieservice
   Als burger heb ik recht op juiste, volledige en actuele informatie. De overheid levert die actief, op maat en afgestemd op mijn situatie.

5. Gemakkelijke dienstverlening
   Als burger hoef ik gegevens maar één keer aan te leveren en kan ik gebruik maken van proactieve diensten. De overheid maakt inzichtelijk wat zij van mij weet en gebruikt mijn gegevens niet zonder mijn toestemming.

6. Transparante werkwijzen
   Als burger kan ik gemakkelijk te weten komen hoe de overheid werkt. De overheid houdt mij op de hoogte van het verloop van de procedures waarbij ik ben betrokken.

7. Digitale betrouwbaarheid
   Als burger kan ik ervan op aan dat de overheid haar digitale zaken op orde heeft.
   De overheid garandeert vertrouwelijkheid van gegevens, betrouwbaar digitaal contact en zorgvuldige elektronische archivering.

8. Ontvankelijk bestuur
   Als burger kan ik klachten of meldingen en ideeën voor verbeteringen eenvoudig kwijt.
   De overheid herstelt fouten, compenseert tekortkomingen en gebruikt klachten om daarvan te leren.

9. Verantwoordelijk beheer
   Als burger kan ik prestaties van overheden vergelijken, controleren en beoordelen.
   De overheid stelt de daarvoor benodigde informatie actief beschikbaar.

10. Actieve betrokkenheid
    Als burger krijg ik de kans om mee te denken en mijn belangen zelf te behartigen.
    De overheid bevordert participatie en ondersteunt zelfwerkzaamheid door de benodigde informatie en middelen te bieden.

2.5 HET 'ABSORPTIEVERMOGEN-RAPPORT'

Er komt veel op gemeenten af. Dat werd in oktober 2005 al gesignaleerd in het rapport *Puzzelen met prioriteit*. Het werd bekend als het 'absorptievermogen-rapport'. In het rapport werd de conclusie getrokken dat de meeste gemeenten hun bestaande informatiehuishouding grondig en organisatiebreed moeten vernieuwen.

Het rapport signaleerde dat een belangrijk deel van de noodzakelijke vernieuwingen voortvloeit uit landelijke projecten die uitvoering geven aan het rijksbeleid voor het thema elektronische overheid. Een ander deel echter is het gevolg van sectoraal landelijk beleid, soms uitmondend in nieuwe wetgeving, met duidelijke ICT-gerelateerde implicaties voor gemeenten.
Vastgesteld werd dat de interne gemeentelijke organisatie over het algemeen onvoldoende is ingericht op het absorberen van alle aan de orde zijnde vernieuwingen. Als hoofdoorzaken werden genoemd:

- het verkokerde karakter (vooral van grotere gemeenten);
- het imago dat ICT heeft als bedrijfsvoeringmiddel in plaats van beleidsvoeringinstrument;
- het ontbreken van bestuurlijke aandacht;
- het te laag of niet breed genoeg in de organisatie beleggen van de verantwoordelijkheid voor de noodzakelijke vernieuwingen.

Vastgesteld werd dat het totaal aan ontwikkelingen niet alleen een groot beroep doet op de gemeentelijke ICT-medewerkers, maar juist ook op bestuurders, managers en medewerkers van beleidsuitvoerende afdelingen. Er is een gemeentebreed traject van organisatieontwikkeling nodig. Bestuurders en managers zouden daarbij beslissingen moeten nemen over het geven van prioriteit aan de door te voeren vernieuwingen.

Het rapport eindigde met aanbevelingen voor het vergroten van het absorptievermogen van gemeenten. De belangrijkste zijn:

- richt de aandacht op uitvoering van het bestaand beleid inzake de elektronische overheid (en wees terughoudend met nieuw beleid en nieuwe ontwikkelingen);
- zorg voor de middelen voor een versterkte uitvoeringsgerichte samenhang tussen de verschillende ontwikkelingen;
- koppel de ICT-vernieuwingsagenda aan de lokale politiek-bestuurlijke agenda en laat gemeenten een afdelingsoverstijgend ICT-beleidsartikel in hun begroting opnemen;
- besteed op landelijk niveau meer aandacht aan op bestuurders en managers gerichte ondersteuning;
- herpositioneer de rol van informatievoorziening binnen gemeentelijke organisaties. Gemeenten moeten ICT niet langer opvatten als bedrijfsmiddel, maar als middel voor beleidsvoering en vernieuwing in die beleidsvoering. Geef dit voldoende bestuurlijke aandacht en zorg voor een informatiemanager op directieniveau.

2.6 VERKLARING 'BETERE DIENSTVERLENING'

Het absorptievermogenrapport leidde tot herbezinning op landelijk niveau en bestuurlijk overleg tussen alle betrokken partijen over versterkte aandacht voor de implementatie van de elektronische overheid. In de eerste helft van 2006 zijn daarover nadere afspraken gemaakt. Deze afspraken zijn vastgelegd in de Verklaring *'Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de elektronische overheid'*. Op 18 april 2006 is de Verklaring ondertekend door de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en het kabinet.

De Verklaring is mede gebaseerd op de BurgerServiceCode (zie bijlage 1). Onder het kopje Uitgangspunten staat daar letterlijk: ‘Om het perspectief van burgers en bedrijven leidend te maken gaan wij, in de geest van de BurgerServiceCode, van het volgende toekomstbeeld uit.’ Waarna met uitspraken de toekomstige overheid wordt geschetst; uitspraken die verwerkt zijn in de in deze Handreiking opgenomen strategische principes.

De Verklaring hanteert als uitgangspunt voor het geschetste toekomstbeeld ook dat de héle overheid gemeenten in staat stelt om voor persoonlijk contact met burgers aan balie of telefoon de 'poort tot de overheid' te zijn. Ook voor bedrijven, zo meldt de Verklaring, kunnen gemeenten deze rol vervullen.

Bij de Verklaring hoort een uitvoeringsagenda die meerjarenafspraken bevat. Prioriteit krijgt het ontwikkelen en verder uitrollen van landelijke basisvoorzieningen en het aansluiten hierop van de gemeenten. Deze basisvoorzieningen (met vrijwel allemaal een wettelijke basis) zijn:

- de nieuwe Gemeentelijke Basis Administratie;
- het Basisregister Adressen en Gebouwen;
- het BurgerServiceNummer (BSN) en het Bedrijven- en InstellingenNummer (BIN);
- DigiD en de elektronische Nationale Identiteitskaart (eNIK);
- het Nieuw Handelsregister;
- de basisregistraties Eigendommen (kadaster) en Kaarten;
- het Bedrijvenloket;
- de landelijke e-formulierenvoorziening;
- het digitale omgevingsloket.

Vrijwel alle voorzieningen krijgen een wettelijke basis. Over de planning voor de aansluiting van gemeenten op deze voorzieningen worden afspraken gemaakt in de 'Regiegroep ICT en overheid'. Het principe is dat elke gemeente binnen twee jaar na het beschikbaar komen van een voorziening is aangesloten, tenzij andere afspraken worden gemaakt.

Verder is afgesproken dat een ondersteuningsorganisatie gemeenten gaat helpen bij het implementeren van basisvoorzieningen en het elektronisch maken van de dienstverlening. Wij noemen dit iTeams, zegt de uitvoeringsagenda. Oftewel implementatieteams.
Inmiddels is het gemeentelijke implementatieteam operationeel in de vorm van de met EGEM verbonden EGEM-i-organisatie (www.egem.nl/egem-i).

2.7 WETGEVING

Wie zich als gemeente oriënteert op alle ontwikkelingen rondom de elektronische overheid moet niet alleen de bestaande wetgeving in acht nemen, zoals de *Wet bescherming persoonsgegevens (WBP)*. Een belangrijk deel van de ontwikkelingen bestaat zelfs uit wetgeving. Daarbij gaat het om:

- algemene wetgeving die een relatie heeft met het thema elektronische overheid, zoals de *Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Webv)*;
- sectorale wetgeving met een belangrijke ICT-component, zoals de *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)* (omgevingsvergunning);
- wetgeving die gekoppeld is aan landelijke voorzieningen in het kader van de elektronische overheid, zoals wetgeving rondom de landelijke Basisregistraties en het BurgerServiceNummer (BSN).

Tenslotte komt er ook vanuit de Europese Unie wet- en regelgeving met betrekking tot de elektronische overheid.

In de categorie Algemeen worden twee wetten hier even apart benoemd.

In de in 2004 van kracht geworden *Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Webv)* is vastgelegd dat elektronisch berichten van burgers en bedrijven in principe gelijkwaardig zijn aan brieven en aanvragen die bij overheidsorganisaties op papier binnenkomen. Een vergelijkbare betekenis heeft de *Wet elektronische handtekeningen* van mei 2003 voor het ondertekenen van brieven en aanvragen.

In de in 2001 van kracht geworden *Wet bescherming persoonsgegevens (WBP)* zijn de belangrijkste regels vastgelegd voor het gebruik van persoonsgegevens. De WBP heeft betrekking op alle

gebruik, dat wil zeggen 'verwerkingen', van persoonsgegevens, van het verzamelen tot en met het vernietigen van persoonsgegevens.
Voor het toepassen van de wet is er een *Handleiding voor verwerkers van persoonsgegevens* beschikbaar (minsterie van Justitie). De toezichthouder op de wet is het *College bescherming persoonsgegevens (CBP)*.

Aangekondigde landelijke wetgeving met betrekking tot de elektronische overheid wordt opgenomen in de zogenoemde ELO-planning. Deze planning is als bijlage onderdeel van de periodieke Voortgangsrapportage e-overheid (www.e-overheid.nl/atlas/planning).

2.8 E-PARTICIPATIE EN E-DEMOCRATIE

Op het gebied van e-participatie en e-democratie zijn de ontwikkelingen op dit moment nog beperkt. Wel is het landelijke beleid erop gericht ook hier met behulp van ICT te komen tot nieuwe vormen van interactie tussen burgers en overheid.

E-participatie staat voor het betrekken van burgers bij besluitvorming van politieke organen en overheidsorganisaties met inzet van ICT.
Een goed ingerichte gemeentelijke informatiehuishouding maakt het mogelijk de beleidskeuzes inzichtelijk voor te leggen aan burgers, inclusief beschikbare budgetten. De eerste stap daarbij is het, waar mogelijk, transparant maken van informatie over het gemeentelijke beleid en de uitvoering ervan. Dat geeft burgers de mogelijkheid de overheid te controleren en te beïnvloeden. Onderzoek toont aan dat het een sterk zelfregulerende invloed heeft en dus leidt tot betere prestaties van de overheid. Een vervolg op het transparant maken van informatie is het actief betrekken van burgers bij allerlei overheidsprocessen. ICT en internet zijn daarbij motor en facilitator van het participatieproces.

Er zijn twee varianten mogelijk. Bij de eerste ligt het initiatief bij de overheid, bijvoorbeeld als zij burgers in staat om een actieve bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Denk aan het on-line inzichtelijk maken van beleidskeuzes, on-line openbaar maken van vergelijkbare prestatiegegevens (watdoetjegemeente.nl), digitale meldpunten (meldmisdaadanoniem.nl), wijkbudgetten (wijkaandelen.nl), interactieve beleidsvorming (baasopzuid.nl). Dit soort faciliteiten geeft burgers de mogelijkheid om de overheid te controleren en te beïnvloeden en/of een positieve bijdrage te leveren aan bijvoorbeeld de kwaliteit van de leefomgeving. Onderzoek toont aan dat het een sterk zelfregulerende invloed heeft en dus leidt tot betere prestaties van de overheid.

Bij de tweede variant komt het initiatief van de burgers zelf en is het de overheid die participeert.
In dat geval spreek je van omgekeerde participatie. Het gaat met andere woorden om een overheid die participeert bij initiatieven die burgers zelf ontplooien. Denk aan online-initiatieven waarbij mensen in de bijstand elkaar adviseren en van second opinions voorzien (vragenforumabw.nl), ruilkringen (letsland.nl), burgers die zelf vliegtuiglawaai gaan meten en gegevens gebundeld online ontsluiten (geluidsnet.nl). De mogelijke rol van de overheid hierin (faciliteren) is nog wel een lastig vraagstuk.

E-democratie gaat nog een stap verder. Dit gaat over het betrekken van burgers bij democratische processen. E-voting hoort daar ook bij, evenals lokale besluitvorming rond bijvoorbeeld de inrichting van een stadswijk.
In de waterschapswereld is zelfs al een systeem voor elektronisch stemmen beschikbaar.
Het hoogheemraadschap Rijnland heeft in samenwerking met het waterschap De Dommel het Rijnland Internet Election Systeem (RIES) laten ontwikkelen. In 2004 is dit systeem voor stemmen via Internet al gebruikt. Van de ruim twee miljoen kiesgerechtigden binnen het hoogheemraadschap van Rijnland en het waterschap De Dommel maakte ongeveer een derde van de kiezers hiervan al gebruik. Het is de bedoeling dat het systeem bij de volgende waterschapverkiezingen in 2008 vrij beschikbaar is voor alle hoogheemraadschappen en waterschappen in Nederland.

2.9 OPEN STANDAARDEN

Een van de doelstellingen van het beleid inzake de elektronische overheid is het realiseren van een integraal opererende en als eenheid optredende overheid. Dat lukt alleen als landelijk ook op systeemniveau alle onderdelen van de e-overheid 'met elkaar kunnen praten' oftewel gegevens kunnen uitwisselen. Het daartoe koppelen van informatiesystemen valt onder de noemer van het begrip interoperabiliteit.
Een belangrijke randvoorwaarde voor het succesvol koppelen van systemen is het gebruik van open oftewel gemeenschappelijke en voor alle partijen beschikbare standaarden. Alleen dan kan op een kosteneffectieve wijze een op landelijk niveau goed functionerende elektronische overheid worden gerealiseerd.

Een standaard is 'open' indien deze voldoet aan de volgende eisen:

- de standaard is goedgekeurd en zal worden gehandhaafd door een not-for-profit organisatie, en de lopende ontwikkeling gebeurt op basis van een open besluitvormingsprocedure die toegankelijk is voor alle belanghebbende partijen (consensus of meerderheidsbeschikking enz.);
- de standaard is gepubliceerd en over het specificatiedocument van de standaard kan vrijelijk worden beschikt of het is te verkrijgen tegen een nominale bijdrage;
- het intellectuele eigendom – met betrekking tot mogelijk aanwezige patenten - van (delen van) de standaard is onherroepelijk ter beschikking gesteld op een royalty-free basis;
- er zijn geen beperkingen omtrent het hergebruik van de standaard.

Andere standaarden zijn in mindere of meerdere mate 'gesloten'; en veelal eigendom van één bedrijf dat de standaard naar eigen keuze kan wijzigen. De inhoud van zo'n standaard kan dan onderhevig zijn aan commerciële overwegingen. Dat is niet altijd in het belang van de klant. Het beperkt ook de duurzaamheid van zo'n standaard.

Soms krijgen leveranciersafhankelijke standaarden in de loop der tijd door de dynamiek op de ICT-markt de status van een de facto standaard. Dat wil zeggen dat zo'n standaard breed door de markt wordt geaccepteerd. Er kunnen goede, waaronder praktische redenen zijn, om software aan te schaffen die op dergelijke de facto standaarden is gebaseerd. Wel is het goed als overheidsorgansatie dan te beseffen dat dergelijke standaarden nadelen kunnen hebben. Ze zijn minder duurzaam en er kan een afhankelijkheid van de leverancier ontstaan die ongewenst is.

Motie

In 2002 verzocht de Tweede Kamer[3] de regering te bevorderen dat de automatisering van de overheid zou worden gebaseerd op Open Standaarden (OS). Dit was gebaseerd op de veronderstelling dat het gebruik van Open Standaarden kostenbesparend zou werken. Ook werd de regering gevraagd het gebruik van Open Source Software (OSS) te bevorderen. Doelstelling zou moeten zijn ervoor te zorgen dat in 2006 alle in de publieke sector gebruikte software voldoet aan Open Standaarden. Verder pleitte de motie voor het stimuleren van actieve verspreiding van Open Source Software en verzocht het kabinet daarvoor ambitieuze doelstellingen te formuleren.

De regering onderschreef de strekking van de motie, maar wilde eerst de haalbaarheid van wat in de motie werd gevraagd, onderzoeken. Dat leidde tot een onderzoeksopdracht aan het Nolan Norton Institute. Aan het onderzoek werd tevens de vraag gekoppeld wat het verdere landelijke beleid zou moeten zijn voor Open Standaarden en Open Source Software. Het ICTU-programma OSOSS (Open Standaarden en Open Source Software) en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken waren opdrachtgever.
De opdracht was: ‘het maken van een kosten-baten analyse, op maatschappelijk niveau, op budget- en mesoniveau en op microniveau (de individuele instellingen) van een brede toepassing van open (ICT) standaarden (OS) en Open Source Software (OSS) in de Nederlandse publieke sector.’

Het resulterende rapport van Nolan Norton met de titel *Kosten en baten van Open Standaarden en Open Source Software* verscheen in 2004.
De conclusie van het rapport is dat een brede toepassing in de publieke sector van Open Standaarden, mits in combinatie met andere al door de regering aangekondigde maatregelen, baten kent voor de Nederlandse samenleving die ruimschoots opwegen tegen de kosten die gemoeid zijn met toepassing daarvan. Deze baten bestaan uit lagere uitvoeringskosten van wet-

3 Motie Vendrik van 20 november 2002, Tweede Kamerstuk 2002-2003, 28 600 XIII, nr. 30.

en regelgeving, lagere kosten voor burgers en bedrijfsleven, een hogere kwaliteit van dienstverlening aan burgers en bedrijfsleven en een betere marktwerking in vraag en aanbod van ICT voor de publieke sector. Het rapport schetste ook de maatregelen die nodig zijn om de baten te kunnen verwerven.

Kabinetsnotitie
In de kabinetsnotitie *Op weg naar de elektronische overheid* van 2004 kwam het thema terug. Het onderwerp is daarin een speerpunt. Als beleidsvoornemen staat daar letterlijk: 'Voor haar communicatie, zowel intern als met de buitenwereld, gaat de overheid Open Standaarden gebruiken, waardoor de leveranciersonafhankelijkheid wordt vergroot'.

Wat betekenen deze landelijke ontwikkelingen voor gemeenten?
Realisatie van het e-overheidsconcept komt neer op implementatie van een samenhangend stelsel van oplossingen. De resulterende systemen moeten met elkaar kunnen 'praten'. Grenzen van overheidsorganisaties mogen daarbij geen belemmering vormen. Daarom zal de landelijke overheid – zoveel is nu wel duidelijk - bij het ontwikkelen van centrale voorzieningen kiezen voor bepaalde open, dus leveranciersonafhankelijke, standaarden. Dit wordt dan de keuze voor alle organisaties in het publieke domein, waaronder dus ook de gemeenten die gaan aansluiten op die voorzieningen.

Open Standaarden zijn sterk verbonden met aspecten als toegankelijkheid van de elektronische overheid, in- en externe integratie en samenwerking tussen overheidspartijen. Vanuit die optiek moet de komende jaren sterk worden ingezet op Open Standaarden. Landelijk wordt vanuit de rijksoverheid ook sterk op deze benadering gestuurd.

Bij landelijke voorzieningen horen landelijke keuzes. Maar bij de eigen interne oplossingen is het aan de gemeenten zelf om voor Open Standaarden te kiezen. Open betekent in dit verband dat een leveranciersonafhankelijke standaard wordt gekozen die is opgesteld en wordt beheerd door een onafhankelijke commissie (een voorbeeld is de internationale internet- oftewel W3C-commissie).

Investering
Gezien vanuit een overheidsorganisatie met een al bestaande omgeving kan het consequent kiezen voor Open Standaarden in eerste instantie lastig zijn. Diversiteit raak je niet in een keer kwijt, en dat geldt ook voor de systeemomgevingen van gemeenten. In situaties waar afdelingen nog gewend waren hun eigen keuzen te maken, betekent een organisatiebrede keuze voor een gezamenlijke set van standaarden een omschakeling. Het vergt coördinatie en controle en beperkt de keuzemogelijkheden bij de bouw en aanschaf van systemen. Op termijn echter is het de enige manier om systemen goed te koppelen, onderling maar ook met de systemen van andere partijen. Het betekent ook een complexiteitsreductie. Op termijn zal dat weer kostenbesparend werken. Open Standaarden zijn dus niet alleen noodzakelijk voor – in- en extern - koppelbare systemen (interoperabilitiet), maar zijn ook in andere opzichten een goede investering in de eigen omgeving.

College Standaardisatie en een Forum Standaardisatie
Begin 2006 heeft de regering besloten tot de instelling van een College Standaardisatie en een Forum Standaardisatie. Deze krijgen een rol bij het op landelijk niveau vaststellen van zogenoemde erkende standaarden en het doen van aanbevelingen op dit terrein. Het bij GBO.Overheid ondergebracht bureau Forum Standaardisatie krijgt als taak het gebruik van Open Standaarden te bevorderen en tevens te fungeren als voorportaal voor het College Standaardisatie. Alvorens het College een standaard vast stelt, zal het bureau Forum Standaardisatie het voorbereidende werk doen. Ook zal dit bureau zorg dragen voor afstemming met nationale en internationale bij standaardisatie betrokken partijen.

Nog even samengevat:
- standaarden zijn een belangrijke voorwaarde voor een goed functionerende elektronische overheid. Standaarden moeten dus, ook voor het gemeentelijke veld. Daarbij is er een sterke voorkeur voor Open oftewel leveranciersonafhankelijke Standaarden.

2.10 OPEN SOURCE SOFTWARE

Wat is Open Source Software?
Software is Open Source Software indien:

- de broncode van de software vrij beschikbaar is;
- in het licentiemodel het intellectueel eigendom en het (her)gebruik van de software en bijbehorende broncode dusdanig is geregeld dat de licentienemer de broncode mag inzien, gebruiken, verbeteren, aanvullen en distribueren.

Een en ander betekent dat een partij die de software aanpast deze in principe weer vrij beschikbaar stelt. De vrijheid om Open Source Software aan te passen leidt er ook toe dat belanghebbenden gezamenlijk werken aan het verbeteren en uitbreiden van de software. Personen en organisaties uit verschillende landen vormen dan een zogenoemde ontwikkelcommunity. Zie ook http://www.ososs.nl.

Kiezen voor Open Source Software?
Hoewel het in de vorige paragraaf genoemde rapport van Nolan Norton over zowel Open Standaarden als Open Source Software gaat, is het goed om een helder onderscheid tussen beide onderwerpen te maken.
Discussies over de noodzaak van Open Standaarden zijn eigenlijk niet meer aan de orde. Een overheid die landelijk wil samenwerken, die zich niet wil isoleren en die de kosten van het koppelen van systemen beheersbaar wil houden, moet haar informatiesystemen en technische infrastructuur op Open Standaarden baseren. Goede standaarden zijn dan ook randvoorwaardelijk voor het realiseren van een effectieve en efficiënte elektronische gemeente..

Anders ligt dat voor Open Source Software. Er kunnen goede tot hele goede redenen zijn voor het inzetten van dergelijke leveranciersonafhankelijke software. Maar noodzakelijk en randvoorwaardelijk voor een goed functionerende Elektronische overheid is deze software niet.

Daarnaast zitten er haken en ogen aan een keuze voor Open Source Software. Omdat Open Source Software vrij beschikbaar is, kan deze ook door commerciële partijen worden geleverd. Is dat niet het geval dan vallen de garantstelling vóór en de ondersteuning ván het product door een commerciële leverancier weg. In dat geval is een belangrijke vraag welke zekerheden daar vanuit de desbetreffende Open Source community tegenover staan. Dat kan per product verschillen. Daarom is het belangrijk per geval de risico's in kaart te brengen, en waar die zich voordoen te zorgen voor oplossingen, bijvoorbeeld door het maken van aanvullende afspraken. Naast een risico-analyse is het ook goed een TCO-analyse (Total Cost of Ownership) uit te werken. Ook minder harde kosten dan die voor de aanschaf van licenties worden dan zichtbaar; zoals kosten voor de omschakeling evenals zogenoemde verborgen kosten indien de software minder goed functioneert of indien de software een grotere inspanning vergt voor beheer en ondersteuning. Voordelen zoals geen licentiekosten mogen in ieder geval niet ten koste gaan van de bedrijfscontinuïteit. Ook de juridische aspecten vergen aandacht. Het licentiemodel voor Open Source Software is wezenlijk anders dan het licentiemodel voor software waarvan het eigendom exclusief bij een commerciële leverancier ligt. Een gemeente die met Open Source Software aan de gang gaat, introduceert in feite een ander bedrijfsmodel voor het aanschaffen, beheren en ondersteunen van software.

Het is goed te benadrukken dat de aard en omvang van de te bekijken risico's sterk kunnen verschillen per categorie software. Er zijn soorten Open Source Software, bijvoorbeeld in de categorie webservers (onder andere Apache) waarvan bij implementaties ook commerciële leveranciers vaak gebruik maken. Gebeurt dit op omvangrijke schaal, dan zijn de risico's beperkt of soms zelfs goed afgedekt. Bepaalde software in de categorie kantoorautomatisering (bijvoorbeeld OpenOffice) leent zich eveneens voor een start op dit terrein zonder al te grote risico's. Daarbij blijft een goede analyse overigens zinvol, omdat zo'n analyse niet alleen de risico's zichtbaar maakt maar ook de mogelijkheden.

Samengevat:

- Open Standaarden moeten, en zijn zonder meer belangrijk voor het realiseren van de elektronische overheid;
- Open Source Software is soms een goed zakelijk alternatief voor leveranciersgebonden software en kan ook andere voordelen voor overheidsorganisaties hebben, maar is niet randvoorwaardelijk. Er kan sprake zijn van duidelijke nadelen en risico's. Door de keuze voor Open Source Software kunnen traditionele zekerheden zoals de garantstelling van een commerciële leverancier voor de kwaliteit van het product en de ondersteuning van het product wegvallen. Daarom is het belangrijk een keuze voor Open Source Software goed te onderbouwen en voorafgaand aan zo'n keuze een risico-analyse en een TCO-analyse op te stellen.

Deze lijn biedt gemeenten de ruimte om voor bepaalde toepassingsgebieden naast Open Standaarden ook te kiezen voor Open Source Software. Maar deze lijn houdt dus ook in dat zo'n keuze wordt gecombineerd met een goede analyse én - waar nodig - aanvullende maatregelen om de bedrijfscontinuïteit te garanderen.

Met deze visie sluit EGEM aan bij de inhoud van het al genoemde Nolan Norton-rapport over Open Standaarden en Open Source Software uit 2004. Het Nolan Norton-rapport zegt over de kosten, baten en risico's van Open Source Software het volgende:
'Een brede toepassing van Open Source Software heeft niet zulke (als bij Open Standaarden) duidelijke en zekere baten ten opzichte van de te maken kosten. Tegenover de lagere uitgaven aan licenties en ook hardware, staan hogere uitgaven aan beheer en documentatie, operationele risico's, onzekerheden met betrekking tot patenten en conversiekosten. Toch is het wenselijk dat toepassing van open source software in de publieke sector door de overheid actief wordt bevorderd om (in combinatie met open standaarden) de marktwerking van de vraag uit de publieke sector naar ICT goederen en diensten en het aanbod door ICT-leveranciers te verbeteren.'

Met deze visie op Open Source Software sluit EGEM ook aan op de Nederlandse Overheids Referentie Architectuur (NORA). Open Source Software wordt daarin gepositioneerd als een 'zakelijk alternatief' voor zogenoemde Closed Source Software van commerciële leveranciers.

CLOSED SOURCE SOFTWARE

De tegenhanger van Open source software is Closed Source Software, ook wel gesloten software genoemd. Dit is zogenoemde proprietary software waarbij een partij, de eigenaar, de exclusieve controle heeft over de inhoud en het gebruik van de software. Als de software beschikbaar wordt gesteld aan gebruikers, dan gebeurt dit onder controle van de eigenaar, meestal op commerciële basis en onder een commercieel licentiemodel.

Ook van Closed Source Software van commerciële leveranciers zijn nadelen te benoemen. Genoemd werd al het nadeel dat bij het ontbreken van een commerciële leverancier tevens de traditionele zekerheden zoals garantstelling en ondersteuning ontbreken. Daar staat echter tegenover dat als bij Closed Source Software de leverancier zelf wegvalt, dergelijke zekerheden ook wegvallen. Terwijl in zo'n geval het voordeel van Open Source Software is dat de zorg voor zo'n product vaak bij een community ligt waarvan meerdere partijen deel uitmaken. Valt één van die partijen weg, bijvoorbeeld de eigen leverancier, dan kunnen anderen die rol overnemen.

In ieder geval worden veel zaken - risico's, zekerheden en mogelijkheden - bepaald door zowel de partijen die achter de desbetreffende Open Source Software staan als het bijbehorende licentiemodel.
Door het Open Source Initiative (www.opensource.org) zijn voorwaarden opgesteld waaraan open source licenties moeten voldoen. Dat heeft overigens niet geleid tot een standaard open source licentie. Er zijn verschillende varianten in omloop.

PROGRAMMABUREAU OSOSS

Het landelijke kennis- en adviescentrum voor Open Source Software voor de overheid is het ICTU-programma OSOSS (Open Source als Onderdeel van de Software Strategie). De doelstelling van dit programma is het bevorderen van het gebruik van Open Source Software door overheidsorganisaties. Daartoe werkt het programma OSOSS ook mee aan het op Open Source Software gerichte Uitwisselplatform (www.uitwisselplatform.nl). Dit platform is een centrale elektronische plaats voor het uitwisselen van broncode, kennis en ervaringen.

Gemeenten die de mogelijkheden van Open Source Software willen verkennen kunnen kijken naar gemeenten die de eerste stappen op dit terrein al gezet hebben. Op de website van het ICTU-programma OSOSS staan meerdere praktijkvoorbeelden (www.ososs.nl).

2.11 DE ARCHITECTUUR VAN DE ELEKTRONISCHE OVERHEID

Eind 2002 presenteerde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties het rapport Architectuur elektronische overheid, met als ondertitel 'Samenhang en samenwerking'. In het rapport wordt vastgesteld dat er meer samenhang en samenwerking bij de inzet van ICT nodig is om de beleidsdoelstellingen van de overheid te realiseren.
Uitgaande van doelstellingen zoals een betere elektronische bereikbaarheid van de overheid, eenmalige aanlevering van gegevens en effectievere processen is de analyse dat een meer gecoördineerde, overheidsbrede samenwerking tussen de diverse organisatie-onderdelen noodzakelijk is en dat een samenhangende, architecturele benadering hierbij onontbeerlijk is.

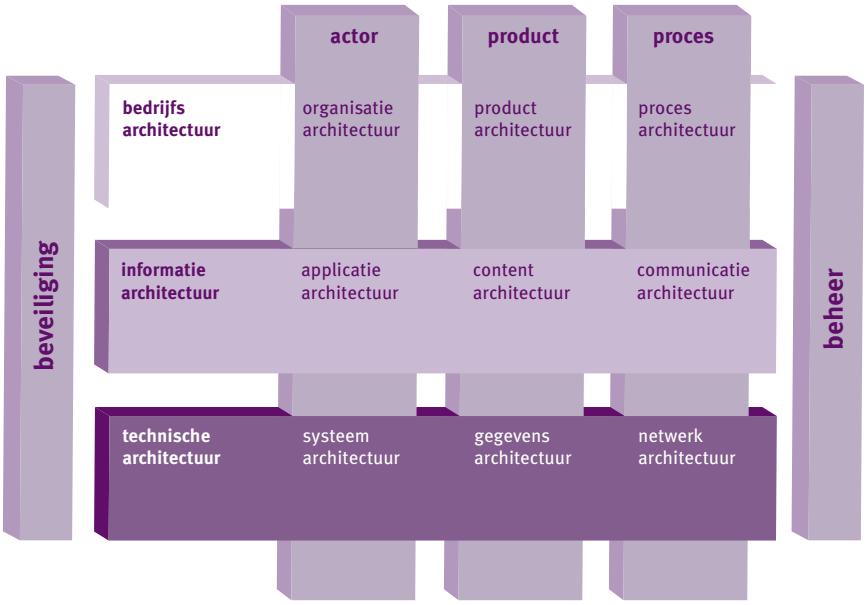
Er worden conclusies getrokken over een vernieuwde inrichting van overheidsorganisaties:
- koppelen van de front- en de backoffice;
- (nog) niet kantelen van de sectorale afdelingen en processen maar deze wel koppelen aan reeds gekantelde, klantgerichte frontoffice;
- het op termijn herinrichten van processen en dat combineren met uniformering (standaardisatie).

Meta-architectuurmodel

Om richting en inhoud te geven aan de beoogde architectuurbenadering bevat het rapport een architectuurmodel voor de elektronische overheid. Het model zelf is geen architectuur, maar biedt als metamodel een kader waarbinnen de architectuur van de elektronische overheid kan worden ontwikkeld. Het architectuurmodel dient, zo wordt geconstateerd, drie doelen:
1. introductie van een gemeenschappelijke taal en referentiekader.
   Binnen de Nederlandse overheid worden op het gebied van architectuur verschillende modellen en referentiekaders gebruikt. Een allesomvattend model voor de elektronische overheid, beschreven in één consistente taal, ontbrak. Het architectuurmodel in het BZK-rapport voorziet hierin;
2. inzicht in functionele (on)mogelijkheden.
   Het architectuurmodel geeft een overzicht van en inzicht in functionele (on)mogelijkheden van relevante informatie –en communicatietechnologie (ICT);
3. aanreiken van technische 'bouwblokken'.

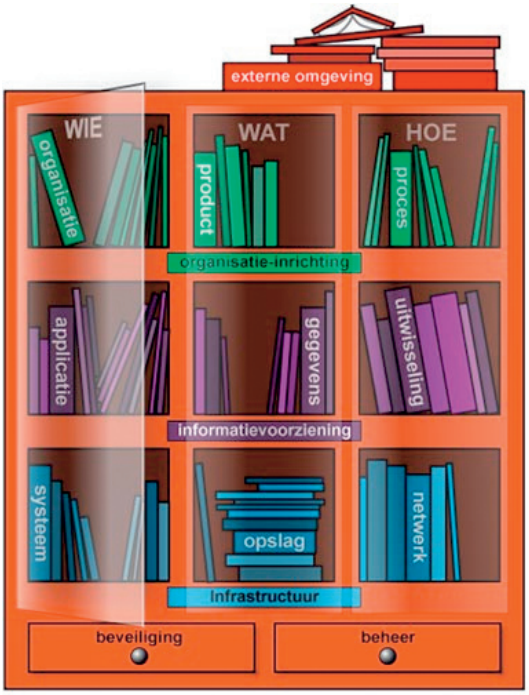
Het architectuurmodel kan beschouwd worden als een 'bouwdoos' die bestaat uit een gestructureerde verzameling 'bouwblokken'. Met en binnen die bouwblokken kan feitelijk de architectuur van de Nederlandse elektronische overheid worden samengesteld.

Het model is opgebouwd uit drie lagen: de bedrijfsarchitectuurlaag, de informatiearchitectuurlaag en de technische architectuurlaag. Ook beheer en beveiliging hebben een prominente plaats gekregen.



Het model is inmiddels ook onderdeel van de Nederlandse OverheidReferentieArchitectuur (NORA) en staat inmiddels ook bekend als het NORA architectuurraamwerk.

Of, in een populaire variant, met toevoeging van de Externe omgeving, de 'EGEM-kast'.



2.12 NEDERLANDSE OVERHEIDREFERENTIEARCHITECTUUR (NORA)

Het ICTU-programma Architectuur elektronische overheid heeft in de tweede helft van 2005 een referentiearchitectuur voor de gehele overheid ontwikkeld. Het resultaat is de Nederlandse OverheidReferentieArchitectuur, afgekort NORA.

NORA is het resultaat van intensieve samenwerking met ICTU-programma's, aangevuld met overleg met architecten van een aantal grote uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst en UWV. Programma's als Stroomlijning Basisregistraties (SBG), BurgerServiceNummer (BSN), DigiD en E-formulieren leverden belangrijke input voor de opgestelde Referentie Architectuur. Namens gemeenten en provincies hebben EGEM en e-Provincies deelgenomen aan het afstemmingsoverleg over de NORA. Daardoor is een goede onderlinge aansluiting ontstaan van NORA en de gemeentelijke referentiearchitectuur (RefaG).

NORA is te vinden op www.e-overheid.nl/atlas/referentiearchitectuur.

2.13 EUROPESE ONTWIKKELINGEN

De ontwikkelingen op Europees niveau rondom het thema egovernment zijn veelomvattend. Allereerst zijn er de beleidsactiviteiten met een meer horizontale karakter zoals het i2010 eGovernment actieplan en het het IDAbc programma. Deze zijn in het algemeen meer vrijwillige van aard maar kunnen wel leiden tot standaarden. Daarnaast zijn er meer verplichtende sectorale initiatieven zoals Inspire, de dienstenrichtlijn, etc.

Het beleid van de Europese Unie en de bijbehorende regelgeving hebben betrekking op alle Europese burgers, bedrijven en overheidsorganisaties, dus ook op gemeenten. Burgers en bedrijven kunnen een beroep doen op die Europese regelgeving. Daarnaast wordt veel Europese regelgeving vertaalt naar nationale wet- en regelgeving. De kabinetsnotitie Op weg naar de elektronische overheid zegt hierover het volgende:
'Veel wet - en regelgeving op dit vlak is maar tot op zekere hoogte een zaak van de Nederlandse wetgever. EU-ontwikkelingen zijn een steeds dominantere factor bij de formulering van het nationale beleid. Niet alleen de juridische basis voor de elektronische handtekening is daarvan een voorbeeld. Het geldt onder meer tevens voor de in 2005 te effectueren EU-richtlijn inzake toegankelijkheid en exploitatie van overheidsinformatie. En het geldt zeker ook voor een ontwikkeling als het, in het kader van de Lissabon-agenda van de EU dit voorjaar gepubliceerde, voorstel voor een richtlijn waarin voor de hele Europese Unie de invoering van één loket ('a single point of contact') wordt bepaald waar dienstverleners langs elektronische weg hen regarderende administratieve formaliteiten moeten kunnen afhandelen. De huidige planning is, dat een en ander uiterlijk eind 2007 in nationaal recht is omgezet en uiterlijk eind 2008 is geëffectueerd.'

Van belang is ook dat een toenemend deel van de elektronische gegevensuitwisseling tussen en met overheidsorganisaties grensoverschrijdend is. De coördinatie voor het realiseren van oplossingen daarvoor is op Europees niveau belegd.

Het uitgangspunt van de Europese benadering is dat nationale architecturen aansluiten op architectuurafspraken op Europees niveau. De Nederlandse OverheidsReferentiearchitectuur (NORA) volgt deze lijn. Door de gemeentelijke architectuur te positioneren in het verlengde van NORA, sluit deze dus ook aan op de Europese architectuur.

i2010 EGOVERNMENT ACTIONPLAN

In april 2006 heeft de Europese Commissie het i2010 eGovernment Actionplan: accelerating eGovernment in Europe for the benefit of all gepubliceerd. Dit document kan worden gezien als een vervolg op de egovernment doelstellingen uit het eEurope programma en is tot stand gekomen omdat de Europese Commissie blijvend een leidende rol wil vervullen in het aanjagen van egovernment ontwikkelingen in de Europese lidstaten. Effectieve en innovatieve overheden worden beschouwd als een belangrijke factor voor een mondiaal concurrerend Europa. Egovernment wordt daarbij gezien als een belangrijke katalysator. De Commissie constateert dat in voorgaande jaren behoorlijke vooruitgang is geboekt, maar zij benadrukt dat het realiseren van grotere opbrengsten om innovatie vraagt (o.a. herinrichten van werkprocessen, ontwikkelen van vaardigheden).

De doelstelling van de Commissie is tweeledig:
- het voorkomen van fragmentatie bij verdergaande informatisering in de lidstaten die nieuwe barrières opwerpt voor de interne markt, met andere woorden het stimuleren van interoperabiliteit.
- het vergroten van schaalvoordelen en het verkleinen van investeringsrisico's binnen de lidstaten door gezamenlijke ontwikkeling en uitwisseling van 'good practices'. Hierdoor verloopt de toepassing van egovernment sneller en kunnen burgers en bedrijven aantoonbare voordelen zien.

De Commissie heeft zich in het actieplan geconcentreerd op vijf concrete thema's, te weten:
1. vergroten van 'inclusion' door egovernment, dat wil zeggen voorkomen dat mensen worden uitgesloten van de voordelen van de informatiemaatschappij (met aandacht voor toegankelijkheid van overheidswebsites en het beter bedienen van sociaal achtergestelde groepen);
2. realiseren van een grotere effectiviteit en efficiëntie. Onder effectiviteit wordt verstaan dat burgers en bedrijven beter worden bediend (minder administratieve lasten, grotere klanttevredenheid en transparantie), bij efficiëntie gaat het vooral om de doelmatigheid. Op nationaal niveau dienen de doelstellingen te worden gerealiseerd en op Europees niveau wordt voortgang gemeten en gefaciliteerd in het uitwisselen van ervaringen en bouwstenen;
3. realiseren van een aantal sleuteldiensten met een grote impact op burgers en bedrijven (e-procurement en paneuropese overheidsdiensten ten behoeve grensoverschrijdende dienstenverlening aan burgers en bedrijven);
4. ontwikkelen van voorzieningen voor veilige en interoperabele elektronische toegang tot overheidsdiensten: (elektronische authenticatie (eIDM) en elektronische documenten);
5. versterken van participatie en democratische besluitvorming in Europa (uitwisselen van ervaringen).

Middels grootschalige pilots, thematische netwerken en beleidsondersteunende activiteiten die voor een groot deel uit het CIP/ICT PSP (ICT Policy Support Programme van het Competitiveness and Innovation Programme) worden gefinancierd, wil de Commissie invulling geven aan de aandachtsgebieden. Hier wordt ook een actieve rol van de lidstaten verwacht.

Een van de programma's die invulling geven aan de egovernment-doelen is het IDABC-programma[4], waarbij IDABC staat voor Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Business and Citizens.
De projecten die op dit moment lopen zijn onderdeel van het IDABC Work Programme 2005 – 2009. Belangrijke sporen in het lopende werkprogramma zijn:
- het (mede) financieren van informatie systemen die gegevens uitwisseling tussen lidstaten of met de Commissie mogelijk maken, en die voortvloeien uit Europese regelgeving.
- Het ontwikkelen van de horizontale maatregelen die de hierboven genoemde gegevensuitwisseling kan faciliteren. Voorbeelden hiervan zijn TESTA , PKI voor een closed user Group, het European Interoperability Framework. Deze zijn tot op zekere hoogte vergelijkbaar met een aantal e-overheid basisvoorzieningen.

EUROPEAN INTEROPERABILITY FRAMEWORK

Het European Interoperability Framework (EIF) for Pan-European eGovernment Services heeft de vorm van een referentiearchitectuur voor de uitwisseling en integratie van diensten, berichten en gegevens op Europees niveau. De architectuur bestaat uit principes en standaarden voor Europese samenwerking in het kader van de elektronische overheid.

Het doel van het Framework is drieledig:
- het bevorderen van klantgerichte dienstverlening door het ondersteunen van het uitwisselen van diensten en koppelen van systemen tussen overheidsorganisaties op pan-Europees niveau en tussen overheidsorganisaties en burgers;
- het aanvullen van nationale raamwerken voor interoperabiliteit wanneer een volledig nationale benadering niet volstaat;
- het bevorderen van de interoperabiliteit tussen de verschillende beleidsterreinen binnen de Europese gemeenschap.

4 http://ec.europa.eu/idabc/en/home

Het European Interoperability Framework bevat acht hoofdprincipes die betrekking hebben op:
1. toegankelijkheid;
2. meertaligheid;
3. beveiliging;
4. bescherming van persoonsgegevens en andere privacygevoelige gegevens;
5. subsidiariteit (zaken worden pas op een hoger niveau geregeld en afgesproken als afspraken op een lager niveau niet voldoen. Dus niet regelen op Europees niveau wat ook goed op nationaal niveau kan worden geregeld.);
6. Open Standaarden;
7. het gebruik van Open Source Software;
8. de structuur van koppelingen tussen overheidssystemen (voorkeur voor het gebruik van gezamenlijke koppelingsmechanismen, zoals een servicebus, boven per koppeling enkelvoudige bilaterale oplossingen).

Zie verder het desbetreffende rapport (http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=19528).

De Architecture Guidelines beschrijven een architectuur die overheidsorganisaties in Europa in staat stelt gegevens uit te wisselen. De guidelines zijn dus ontwikkeld om Europese doelstellingen op het gebied van Interoperabiliteit (uitwisselen gegevens tussen systemen) te realiseren. De Guidelines bevatten daartoe:
- architectuurprincipes voor een samenhangende en op generieke services gebaseerde opzet van netwerken en systemen voor het binnen Europa uitwisselen van gegevens;
- richtlijnen voor hoe daartoe generieke services en gemeenschappelijke mogelijkheden te benutten.

Momenteel wordt door de Europese Commissie gewerkt aan een revisie van het Interoperability framework en de architecture guidelines. Het voornemen is om de status van het EIF te verzwaren van een (IDABC) programma document naar een policy paper dat door de commissie wordt vastgesteld.

Naast deze meer horizontale activiteiten zijn er ook verschillende sectorale initiatieven, die implicaties hebben voor de verschillende overheden. Onderstaand overzicht geeft enkele van de belangrijkste ontwikkelingen en documenten.

- De Europese richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie.
  Deze richtlijn geeft voorschriften over de wijze waarop het hergebruik van overheidsdocumenten door de lidstaten moet worden geregeld, zoals de behandeling van verzoeken om hergebruik, de formaten waarin documenten worden gesteld, en de tarieven die daarvoor kunnen worden berekend.

- Guidelines, standards and functional requirements for eProcurement, oftewel (Europese) richtlijnen voor elektronische aanbestedingen door overheidsorganisaties.
  In het verlengde hiervan is er een gemeentelijke inkoop-toolkit met de naam GIT (http://git.ovia.nl/). GIT is niet alleen gebaseerd op de Europese en Nederlandse regelgeving voor aanbestedingen, maar ook op praktijkervaringen van enkele grote gemeenten zoals Utrecht, Delft en Groningen.

- Het Europese programma Inspire (Infrastructure for Spatial Information in Europe) voor ruimtelijke informatievoorziening.
  Het ministerie van VROM is hierbij betrokken. Het programma is erop gericht te komen tot een samenhangende Europese infrastructuur voor geo-informatie. Daarbij gaat het om het opslaan, identificeren, ontsluiten, uitwisselen en gebruiken van ruimtelijke informatie.

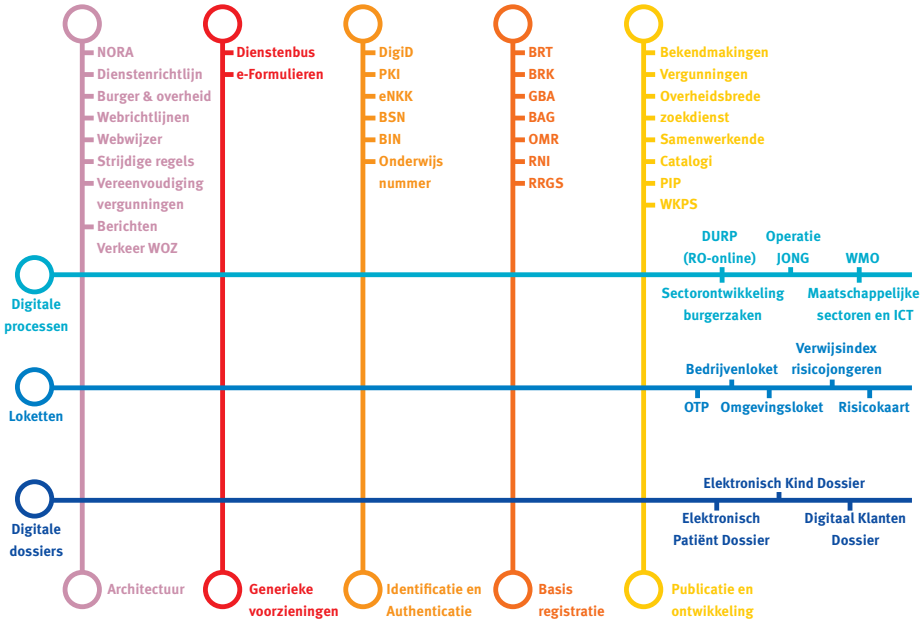
  In Nederland is een standaard ontwikkeld die hierop aansluit. Dat is het Framework van standaarden voor de Nederlandse GII (geo-informatie infrastructuren).
  Bij geo-informatie infrastructuren spelen standaarden een belangrijke rol. De grote uitdaging is om uit de grote verscheidenheid aan standaarden de juiste set te kiezen. In het hier genoemde Nederlandse Framework van standaarden voor GII is een set standaarden opgenomen die voldoen aan criteria zoals internationale aansluiting, volwassen standaard, breed gebruikt. Toepassing van het Framework zal leiden tot een solide Nederlandse geo-informatie infrastructuur die aansluit op de ontwikkelingen in Europa.

- Het Verdrag van Aarhus
  Dit verdrag heeft geleid tot een Europese richtlijn voor het ontsluiten van overheidsinformatie over het milieu. Deze richtlijn regelt dat overheidsorganisaties vanaf 2005 actief hun informatie over het milieu ontsluiten waaronder informatie over de kwaliteit van het milieu (metingen) maar ook over bijvoorbeeld verstrekte milieuvergunningen.

- Dienstenrichtlijn
  Momenteel bevindt de dienstenrichtlijn zich in de vergaande fase van besluitvorming. Na instemming van Raad en Parlement, gaat een implementatietermijn van 3 jaar in. In die tijd moeten. De richtlijn is bedoeld om de interne marktwerking in de EU te stimuleren. De richtlijn kent de nodige organisatorische en ICT-implicaties. Per lidstaat wordt namelijk een soort Europees bedrijvenloket *(single point of contact)* voorgeschreven. Dit heeft gevolgen voor de processen in de back-offices.

2.14 ROUTEPLANNER E-GEMEENTE

Meer inzicht in wat er op gemeenten afkomt biedt de Routeplanner elektronische gemeente. De Routeplanner is een elektronisch instrument (www.routeplanneregemeente.nl). Het maakt zichtbaar welke projecten er lopen in het kader van de Andere overheid en de Elektronische overheid. op lokaal en nationaal niveau. Per project geeft het algemene inleidende informatie waarmee gemeenten zich kunnen oriënteren en specifieke informatie over het doel, de resultaten, verantwoordelijkheden en consequenties voor gemeenten.



Van elk project is de tijdsdimensie in kaart gebracht. Zo is zichtbaar in welke fase het project zich bevindt, wat de diverse fasen in het project zijn en welke concrete mijlpalen en producten zijn gepland. De Routeplanner beschrijft wanneer welke activiteiten van de gemeenten worden verwacht om project X of Y tot een succes te maken, en het benoemt daarvoor concrete hulpmiddelen.

De Routeplanner biedt ook inzicht in de onderlinge afhankelijkheden van de diverse projecten. Indien bekend, staat in de Routeplanner ook vermeld welke tussenoplossingen tijdelijk worden gerealiseerd als ontwikkelingen niet naadloos op elkaar aansluiten. Tot slot zijn ook de doelstellingen van elk project plus de gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden uitgewerkt, evenals de beleidsterreinen en de gemeentelijke processen waarop het project betrekking heeft.

ELO-PLANNING

De planning voor zowel het beschikbaar komen van de landelijke basisvoorzieningen als voor het in werking treden van ELO-gerelateerde wetgeving wordt periodiek herijkt en vastgelegd in een landelijke ELO-planning. Deze planning is als bijlage onderdeel van de periodieke Voortgangsrapportage e-overheid (www.e-overheid.nl/atlas/planning).

2.15 EGEM

Bij de hiervoor geschetste ontwikkelingen bleek destijds al snel dat gemeenten behoefte hadden aan concrete ondersteuning bij de ontwikkeling van de elektronische gemeente. Een belangrijke aanzet destijds tot het ontstaan van EGEM was het rapport 'Het Heft in Eigen Handen' (maart 2002) van Het Expertise Centrum (HEC). Opdrachtgevers waren het ministerie van BZK en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). De kern van het advies in dit rapport was om te komen tot wat toen werd genoemd een Stichting E-Gem, met als taken:

1. de ontwikkeling van referentiemodellen, standaarden en kennis;
2. het beheer daarvan;
3. kennisdiffusie en communicatiebevordering.

Over de referentiemodellen zegt het rapport het volgende:
'Uit het onderzoek van HEC is gebleken dat er op dit moment nog geen zicht is op één gemeenschappelijke architectuur voor de gemeentelijke elektronische dienstverlening. De gemeenten bevinden zich in een ontwikkeltraject waarin vooralsnog, informatisch en technologisch, drie fasen te ontdekken zijn: een eerste fase waarin een internet-front-office gecreëerd wordt, een tweede fase waarin back-officegegevens gedupliceerd worden naar de front-office en een derde fase waarbinnen nog geen eenduidige richting is gekozen: een sterke scheiding tussen front- en back-office met daartussen een organisatie die de informatie-uitwisseling regelt of een integratie van alle 'offices' in één samenhangende organisatie.
Gezien deze ontwikkeling is er dus niet één informatiearchitectuur te identificeren (zelfs niet voor het terrein van informatisering en technologie alleen) maar is het wel mogelijk de ideeën, ervaringen en leerpunten weer te geven in verschillende (deel)architecturen. Deze architecturen, vormgegeven als referentiemodellen, dienen als handvatten voor organisaties die verder willen in de ontwikkeling van het dienstverlening en geven antwoord op de vragen als 'Welke keuzes heb ik ten aanzien van de inrichting van de organisatie, processen en bijbehorende informatiehuishouding?' en 'Wat moet ik doen en wat moet ik laten om een volgende stap te maken?'.'

In hetzelfde jaar kwam het HEC in samenwerking met TNO en de TU Delft met het rapport '100.000+ IMG en Informatiearchitectuur'. Opdrachtgever was de InformatieManagementGroep van de 100.000+-gemeenten. Het rapport signaleerde een aantal problemen waarmee het informatiemanagement van deze gemeenten werd geconfronteerd. Samengevat waren die problemen:

- verkokering door de departementale systeemontwikkeling;
- verstarring door de mono-lithische opzet van de informatiesystemen;
- zwakke marktpositie door het feitelijke duopolie van de gemeentelijke ICT-leveranciers;
- een gebrek aan een sturende gemeenschappelijke visie op de gemeentelijke informatievoorziening en daardoor stagnatie van de ontwikkeling van de e-gemeente;
- een gebrek aan wezenlijke belangstelling voor bovengenoemde vraagstukken aan de kant van bestuurlijk en ambtelijk management.

Als oplossing voor deze knelpunten zag het rapport een belangrijke rol weggelegd voor 'de ontwikkeling en implementatie van een architectuur voor de gemeentelijke informatievoorziening'. Een architectuur werd daarbij omschreven als een instrument om de gemeentelijke informatievoorziening in samenhangende onderdelen (processen, gegevens, applicaties, techniek) te modelleren en dat als basis te gebruiken voor sturing van de ontwikkeling van nieuwe informatiesystemen.

Het rapport bevatte ook een pleidooi voor het denken in herbruikbare componenten en een zogenoemde dienstengerichte architectuur. Dat werd als volgt verwoord:
'Bij de invulling van informatie-architecturen in termen van systemen spelen componenten een belangrijke rol. Het denken in componenten komt vanuit de gedachte dat softwaresystemen niet als grote monolithische gehelen moeten worden ontworpen, maar vanuit een goed georganiseerde structuur en vanuit samenwerkende bouwstenen ('lego'). Belangrijke voordelen van componenten zijn hergebruik en flexibiliteit.' (paragraaf 1.1)

'Componenten kunnen waardevol zijn omdat ze generiek inzetbaar zijn binnen gemeentelijke processen, in aansluiting op de bestaande legacysystemen. Componenten kunnen een interne invulling krijgen door de inzet van een standaardfunctionaliteit, Daarnaast kan ook een externe invulling plaatsvinden via een webservice, waarbij een functionaliteit of mogelijk een dienst electronisch op afstand wordt aangeboden.' (paragraaf 4.1)

In 2003 werd het programmabureau EGEM opgericht door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNG, met in eerste instantie een looptijd van vijf jaar. Doel van het programma is gemeenten helpen beter te presteren met behulp van ICT, met een focus op dienstverlening. Om dit te bereiken ontwikkelt EGEM standaarden en referentiemodellen, ontsluit praktijkvoorbeelden, stimuleert samenwerking en gemeenschappelijke diensten, geeft adviezen, verspreidt kennis en werkt aan draagvlak en bewustwording.
EGEM wordt aangestuurd door een stuurgroep, waarin bestuurders uit diverse gemeenten zitting hebben. De Regiegroep Overheid en ICT stelt de beleidsmatige kaders vast. EGEM wordt daarnaast geadviseerd door de Overleggroep EGEM.

Inmiddels is de looptijd van het programma EGEM verlengd tot 2010. Dat is door de VNG en het ministerie van BZK afgesproken in de Verklaring 'Betere dienstverlening.

2.16 EGEM-I

De Verklaring *'Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de elektronische overheid'* werd afgesproken te komen tot implementatieteams. Dit om een impuls te geven aan het aansluiten op landelijke basisvoorzieningen en het verbeteren van de elektronische dienstverlening. Inmiddels is EGEM-i als implementatieorganisatie voor de gemeenten operationeel. De ondersteuning die EGEM-i aan gemeenten kan bieden, is drieledig:

- het beschikbaar stellen van relevante documenten via het Kenniscentrum i-teams (www.i-teams.nl)
- een uitgebreide intake van een gemeente door een zogenoemde regie-adviseur. Deze regie-adviseur doet aan de hand van deze intake een voorstel voor een invoeringsaanpak;
- inzet van gecertificeerde externe adviseurs die helpen bij het opstellen van realisatieplannen om de invoering gestalte te geven.

WERKWIJZE

De procedure begint nadat een verzoek voor ondersteuning bij de invoering van de e-overheid is ingediend bij EGEM-i. Daarna vindt een intakegesprek plaats. Aan de hand van dit intakegesprek wordt een invoeringsaanpak (propositie) opgesteld. Deze wordt besproken met de gesprekspartner bij de gemeente. Aan de hand van deze propositie kan de gemeente aan de slag met de uitvoering van deze propositie door gebruik te maken van het portfolio (met hulpmiddelen, diensten en producten) van EGEM-i. De gemeente kan hiervoor een externe geselecteerde adviseur inschakelen.

2.17 MAATSCHAPPELIJKE EN TECHNISCHE ONTWIKKELINGEN

Internet is begonnen als een technische, maar heeft inmiddels het karakter van een maatschappelijke ontwikkeling. De communicatie tussen personen en partijen loopt al voor een belangrijk deel via elektronische kanalen. In toenemende mate geldt dat ook voor transacties (formele handelingen). De financiële wereld is daar een goed voorbeeld van. Banken zetten een belangrijk deel van hun dienstverlening over naar Internet en werken op die manier aan een eigentijdse positionering in de markt.

Na het industriële tijdperk is Nederland een dienstensamenleving geworden. De burger is niet meer alleen kiezer en onderdaan, maar ook klant. De overheid is niet meer alleen bestuurder en handhaver, maar ook dienstverlener. Daarbij stelt de burger zich niet meer bij voorbaat onderdanig op. De burger wordt kritischer, ook naar zijn gemeente. De burger beoordeelt zijn gemeente, onder andere op de dienstverlening die de gemeente levert. Is de burger daarover als klant ontevreden, dan kan diezelfde burger daar als kiezer consequenties uit trekken. Daarmee is de gemeentelijke dienstverlening ook een politiek thema.

De klant wordt dus kritischer. Tegelijkertijd wordt het werk van de overheid lastiger. De maatschappij wordt complexer en de maatschappelijke problematiek heeft de duidelijke neiging in omvang en impact toe te nemen. Onderdeel van de nieuwe dynamiek is ook dat de informatiemaatschappij leidt tot media die van dag tot dag reageren op het handelen van de overheid. Voortdurend staat de overheid in de etalage. De burger kijkt in die etalage, ziet eerst de buitenkant, maar wil vervolgens ook zicht op de binnenkant. De overheid wordt beoordeeld op

transparantie. Dat vraagt om ontsluiting van overheidsinformatie en het actief afleggen van verantwoording, en dat met informatie die op internet raadpleegbaar is.

Al deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat overheidsorganisaties, en dus ook gemeenten, nadenken over hun functioneren, positie en bestaansrecht. De technische mogelijkheden zijn het probleem niet meer. Dienstverlening via internet is inmiddels niet alleen maatschappelijk geaccepteerd, maar wordt door burgers en bedrijven ook verwacht.

De maatschappij vraagt om een overheid die ondanks toenemende maatschappelijke problemen effectief is in haar beleidsvoering en efficiënt in het gebruik van haar middelen. Een overheid ook die niet verkokerd is, maar die als eenheid optreedt. Een van de antwoorden daarop is het inzetten van ICT, ook door gemeenten, voor zowel een innovatieve aanpak van maatschappelijke problemen als een efficiënte uitvoering van de bedrijfsvoering.
De gemeente moet dus – ook op basis van maatschappelijke ontwikkelingen - investeren in:
- ICT, en een vernieuwende manier van werken met inzet van die ICT;
- samenwerking.

2.18 DE KLANTVRAAG

De Nederlandse burger is niet tevreden over de overheid. Dat is een van de conclusies in de analyse van de kabinetsvisie bij het actieprogramma Andere Overheid. Daarom moet de dienstverlening aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties anders en beter worden.

De belangrijkste wensen zijn:
- burgers willen niet meer dat de overheid hen vanuit verschillende verzuilde sectoren en via gescheiden kanalen benadert. De dienstverlening moet integraler en klantgerichter;
- burgers willen niet meer geconfronteerd worden met regelgeving en handhaving die onderling strijdig is;
- burgers willen dat overheidsinformatie elektronisch wordt ontsloten (wet- en regelgeving, beleidsnota's en -plannen, maar ook informatie over verleende subsidies en vergunningen);
- burgers willen niet alleen de inhoud, maar ook de voortgang en status van nota's en plannen en van de uitvoering ervan kunnen raadplegen;
- burgers willen online inzicht in de voortgang en status van de afhandeling van hun aanvragen;
- burgers willen dat de overheid niet meer naar de bekende weg vraagt, dat wil zeggen naar gegevens die al eerder verstrekt zijn en bij de overheid dus bekend zijn;
- burgers willen 7 x 24 uur per week toegang tot de overheid (zoals ze tegenwoordig ook hun bankzaken via Internet 7 x 24 uur per week kunnen afhandelen).

Het kabinet wil de dienstverlening van de overheid verbeteren en een andere rolverdeling tussen overheid en samenleving tot stand brengen. Het kabinet wil dit bereiken door meer aan burgers over te laten. Als het aan het kabinet ligt, wordt een grotere zelfredzaamheid onder andere bereikt met de inzet van ICT. Bij die nieuwe rolverdeling kan de burger een steuntje in de rug goed gebruiken. Daarom heeft het programmabureau Burger@Overheid.nl het instrument BurgerServiceCode ontwikkeld. Zie ook paragraaf 2.4.

DE RELATIE TUSSEN BURGER EN GEMEENTE

Interessant in dit verband is het rapport Wil tot verschil, met als ondertitel Gemeenten in 2015, van juni 2006. Dit in opdracht van de VNG door de commissie Bovens opgestelde rapport schetst de relatie tussen burger en gemeente. De commissie stelt dat de gemeente de burger nog onvoldoende centraal stelt.

Het rapport onderscheidt verschillende rollen van de burger en volgt daarbij de typologie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Volgens die lijn komt de gemeente de burger tegen in de rol van kiezer, klant, cliënt, belanghebbende, onderdaan, citoyen, belastingbetaler, inwoner en betrokkene in beleidsprocessen. Daarbij zijn er mondige burgers die goed voor hun eigen belangen op kunnen komen. Maar er zijn ook burgers die zich in een zodanige achterstandssituatie bevinden dat ze dat niet kunnen. Net zomin als er sprake is van dé gemeente, is er sprake van dé burger. Als een gemeente de burgers centraal wil stellen, zal zij zich er bewust van moeten zijn dat er veel verschillende burgers zijn en even zovele relaties tussen de gemeente en haar burgers.

Nog te vaak ook gaat de gemeente ervan uit dat de burger vooral inwoner is. Dat is in de praktijk al lang niet meer het geval. Door de toenemende mobiliteit zijn burgers steeds vaker inwoners van andere gemeenten. Gemeentelijke belastingen worden deels betaald door niet-ingezetenen. Een belangrijke uitdaging voor het lokaal bestuur is om ook de burger die niet ingezetene is te betrekken bij beleid en besluitvorming. In uiterste consequentie is burgerschap een vrije keus. Het begrip 'gemeente' komt losser, meer organisch te staan van het grondgebied.

Gemeente en burger zijn dus met elkaar verbonden en van elkaar afhankelijk. Door de gemeenschap van burgers centraal te stellen kan de gemeente betere resultaten bereiken bij het ontwikkelen van perspectiefrijke gemeenschappen op lokaal niveau.

VAN AANBOD NAAR VRAAG, TIJD VOOR EEN PERSPECTIEFWISSELING?

Professor Jan van Dijk, verbonden aan de Universiteit Twente, pleit zelfs voor een perspectiefwisseling. In zijn onderzoeksrapport 'Van aanbod naar vraag, tijd voor een perspectiefwisseling?' van maart 2006, in opdracht van het ministerie van BZK, wordt gesteld dat het beleid is om over de hele linie zoveel mogelijk elektronische diensten aan te bieden. Maar er wordt niet gekeken welke diensten het meest succesvol zijn en waar de burger het meeste behoefte aan heeft. Sommige gemeenten scoren hoog op landelijke ranglijsten voor elektronische dienstverlening. Tegelijkertijd worden die diensten soms nauwelijks afgenomen en weten gemeenten niet hoe het beschikbaar zijn van die diensten wordt gewaardeerd door de burgers.

Bij e-mail lijkt de situatie omgekeerd. In de maatschappij als communicatiemiddel populair en al breed geaccepteerd. Maar veel overheidsorganisaties zijn nog niet ingesteld op een professioneel gebruik van dit middel. Al jarenlang blijkt uit onderzoek dat een deel van de e-mail-berichten die bij overheidsorganisaties binnenkomen, niet wordt beantwoord.
Ook de ontsluiting van overheidsinformatie is een aandachtspunt. Gemeenten bieden wel steeds meer informatie aan op hun website. Maar daarmee is nog niet bereikt dat die informatie ook makkelijk te vinden is en begrepen wordt.

Kortom, in meerdere opzichten sluit het aanbod vaak nog niet aan bij de behoefte van de burgers. De belangrijkste conclusie van het rapport is dan ook dat de overheid nog teveel vanuit de aanbodkant denkt en te weinig vanuit de vraagkant. Vraag als gemeente dus naar de behoefte van de eigen burger en stem de eigen elektronische dienstverlening daarop af.

PRESTERENDE GEMEENTEN

Goed bruikbaar in dit kader is ook de benadering van Jaring Hiemstra[5]. Uitgangspunt is de constatering dat gemeenten - als de bestuurslaag die het dichtst bij de burgers staat - toch onvoldoende presteren in de beleving van die burgers. Vervolgens wordt vastgesteld dat gemeenten om beter te kunnen presteren beter moeten worden in het uitvoeren van verandertrajecten.

Vragen die in de benadering van Hiemstra aan de orde komen zijn:
- welke organisatorische kenmerken hebben hoog presterende gemeenten?
- welke principes moeten managers en bestuurders hanteren om de prestaties van hun organisatie fundamenteel te verbeteren?

Daarbij wordt uitgegaan van een model waarin vijf rollen worden onderscheiden van zowel de gemeente als de burger.

Rol gemeente:	Rol burger:
Politieke organisatie	Kiezer
Dienstverlener	Klant
Regeltoepasser en handhaver	Onderdaan
Ontwikkelaar	Partner
Beheerder	Gebruiker

Zaken waarop het boek de nadruk legt als factoren die van belang zijn voor succesvol veranderen naar een presterende gemeente zijn:
- rol en gedrag van individuele ambtenaren en politici (individuën maken de organisatie);

5 Zie het boek Presterende gemeenten.

- visie, strategie, duidelijke doelen (je bereikt het einddoel niet als je niet duidelijk weet en duidelijk communiceert waar je naar toe wilt);
- -politiek en ambtelijk leiderschap.

Vastgesteld wordt dat uit onderzoek blijkt dat 'succesvolle publieke en private organisaties zich kenmerken door een sterke nadruk op strategische doelstellingen'. Aan de hand van praktijkvoorbeelden uit binnen- en buitenland wordt dit uitgewerkt en vertaald naar zes principes voor een effectief veranderproces.

2.19 VNG-ADVIES VAN DE COMISSIE JORRITSMA

De VNG-commissie Gemeentelijke Dienstverlening, ook wel 'Commissie Jorritsma' genoemd, schreef in 2005 een visie op gemeentelijke dienstverlening getiteld: *Publieke Dienstverlening, Professionele gemeenten*. Aanleiding voor het advies van de Commissie Jorritsma was de wens te komen tot een verbetering van de gemeentelijke dienstverlening. Een centrale vraag was hoe gemeenten over 10 jaar hun dienstverlening georganiseerd willen hebben? De kern van de resulterende visie, die in 2005 verscheen, is dat de de gemeenten binnen tien jaar dé poort tot de overheid zijn.

De Visie schetst voor de klanten van de gemeente het volgende streefbeeld:
Als portaal van de Nederlandse overheid draagt de gemeente er zorg voor dat burgers, bedrijven en instellingen alle producten bij haar direct kan afnemen dan wel dat ze via haar bemiddeling door andere overheden dan wel ketenpartners worden geleverd. De gemeente kan de burger en bedrijf dus helpen ook als het gaat om een product of dienst van een andere overheid. De burger zal niet meer van het kastje naar de muur gestuurd worden ('no wrong door').

Gemeenten blijven wel kritisch of de portaalfunctie een meerwaarde voor de burger oplevert. Als voor de burger het natuurlijke contactmoment buiten de gemeentelijke organisatie ligt wordt dit benut door de gemeentelijke producten en diensten daar aan te bieden (denk aan het geboorteloket in ziekenhuizen, verhuisberichten via de woningbouwvereniging).

Het streven om dé poort tot de overheid te worden is vertaald naar een aantal actiepunten die dit mogelijk moeten maken en die volgens het advies in 2015 gerealiseerd moeten zijn.

- Binnen 10 jaar hebben gemeenten een gezamenlijk servicecenter voor de publieke dienstverlening.
- Binnen 10 jaar werken gemeenten aanbod gestuurd en vraaggericht: de klant staat centraal
- Binnen 10 jaar passen gemeenten multichanneling toe om hun klanten te bedienen. Gemeenten sturen er op dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van (web) self-service. Er is één centraal telefoonnummer maar ook de fysieke loketten blijven bestaan.
- Binnen 10 jaar is ICT een productiefactor van dienstverlening. Er is kennis en kunde over ICTtoepassingen en er wordt volop en noodzakelijk gebruik gemaakt van ICT.
- Binnen 10 jaar werken gemeenten optimaal samen met zowel publieke- als private ketenpartners.
- Binnen 10 jaar maken gemeenten gebruik van shared services: er zijn vergaande afspraken gemaakt over standaard-processen en –produkten, over de wijze van samenwerking om te sharen en over gezamenlijk opdrachtgeverschap.
- Binnen 10 jaar vinden gemeenten het heel gewoon om zichzelf te normeren over de kwaliteit van dienstverlening.

Wat betreft kwaliteitsontwikkeling zijn in de Visie de volgende ambities geformuleerd.

- Binnen 10 jaar gebruiken alle gemeenten een pakket van kwaliteits- en marketinginstrumenten die het van buiten naar binnen werken ondersteunen.
- Binnen 10 jaar hebben alle gemeenten een Keurmerk dienstverlening. Dit keurmerk wordt op initiatief van gemeenten georganiseerd en door een onafhankelijke instantie afgegeven.
- Binnen 10 jaar zijn alle gemeenten ervan doordrongen dat goede dienstverlening alleen kan worden bereikt wanneer wordt geïnvesteerd in personeel en een dienstverlenende cultuur. De menselijke factor en een dienstverlenende cultuur zijn enorm belangrijk. Dienstverlening is een vak. Om dienstverlening verder te innoveren is nodig dat er binnen een organisatie goed leiderschap aanwezig is; kennis van projectmanagement en goed gekwalificeerde dienstverleners.

De visie van de commissie Jorritsma dat de gemeenten in 2015 dé ingang zijn voor alle burgers, bedrijven en instellingen is overgenomen in de hiervoor genoemde Verklaring *Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de elektronische overheid*.

2.20 HET GEMEENTELIJKE KLANTCONTACTCENTRUM

Voor de burger moet in 2015 de gemeente hét loket zijn voor bijna de gehele overheid. Dit zal neerkomen op een verbreding van de vragen richting de gemeenten. Daarnaast willen de gemeente de contacten met burgers professioneler afhandelen (zoals het verbeteren van het telefonische contact met burgers en het meer in digitale vorm aanbieden van producten en diensten).
Het realiseren van deze twee ambities is voor gemeenten zowel een uitdaging als een kans.

In 2006 kreeg de Vereniging Directeuren Publieksdiensten (VDP) van de stuurgroep Gemeentelijke Dienstverlening de opdracht een visie te formuleren op hoe gemeenten de uitdaging van het overheidsbrede loket kunnen realiseren.

Centraal staat het toekomstige gemeentelijke KlantContactCentrum (KCC). Het KCC, dat dus op termijn dé ingang voor nagenoeg de gehele overheid zal worden, moet gemeenten in staat stellen tot professionalisering van de klantcontacten. Het KCC wordt het organisatieonderdeel dat de fysieke, telefonische, papieren en elektronische contacten met de burger aanneemt, en - waar mogelijk - zelfs direct zal afhandelen.

Uitgaande van dit perspectief was de vraag aan de orde welke stappen de gemeenten de komende jaren kunnen zetten om een en ander te realiseren. Ook was er behoefte aan duidelijkheid over het gezamenlijke KCC-concept en het referentiekader waarbinnen gemeenten aan de slag kunnen. Daarom hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Vereniging Directeuren Publieksdiensten (VDP) en het ICTU-programma ContactCenter Overheid (CCO) het gezamenlijke concept *Antwoord©* ontwikkeld. Het resultaat is vastgelegd in de publicatie *Gemeente heeft Antwoord©, het klantcontactcentrum van gemeenten als frontoffice voor de hele overheid*[6]. Deze publicatie beschrijft het concept en schetst ook een groeipad. Daarnaast is informatie beschikbaar op de website www.antwoord.nl. Deze website zal ook de kennisuitwisseling tussen de gemeenten over het KCC- oftewel het Antwoord-concept - faciliteren.

Antwoord© is nu gedefinieerd als het concept dat gemeenten helpt de contacten met burgers professioneler af te handelen door het opzetten van een Klant Contact Centrum (KCC). Antwoord© staat zowel voor de verbreding van de producten en diensten die het gemeentelijke KCC afhandelt als voor het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening.

In de uitwerking verbindt Antwoord© verschillende initiatieven. Het sluit aan bij de ambities van veel gemeenten zelf, de ambities van de elektronische overheid en bij de doelen van e-overheidsprogramma's zoals EGEM en CCO. In het concept Antwoord© past ook het invoeren en gebruik maken van basisregistraties, het BurgerServiceNummer (BSN) en DigiD. Antwoord© sluit dan ook aan op verschillende al lopende ontwikkelingen.

Het concept Antwoord© gaat ervan uit dat gemeenten – om een en ander te realiseren – in voer gebieden moeten investeren:
- producten/diensten en kanalen;
- processen en besturing;
- systemen en informatie;
- leiderschap en medewerkers.

6 Overeem e.a.

Fasering

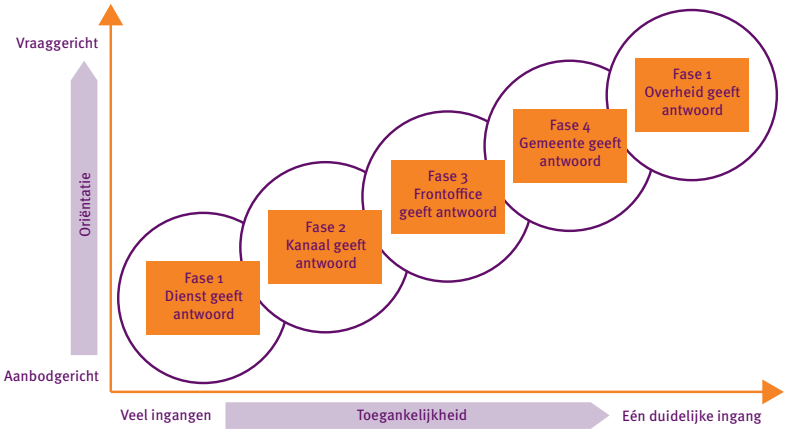
Het groeimodel dat in *Gemeente heeft Antwoord*© wordt geschetst gaat uit van vijf fasen in het traject dat gemeenten zullen volgen op weg naar een volwassen overheidsbreed contactcenter.

Fase 1: Dienst geeft Antwoord©

In deze fase heeft de gemeente per dienst, sector, afdeling of doelgroep (bijv. belastingen, zorgloket, bedrijvenloket en stadstoezicht) een aparte frontoffice waar de specifieke vragen van de burger binnen komen. Tussen de burger en de gemeente verloopt het contact nog voornamelijk telefonisch en bij de balie. Kenmerkend voor deze fase is dat de frontoffices nog geïsoleerd van elkaar zijn georganiseerd.

Fase 2: Kanaal geeft Antwoord©

In deze fase heeft de gemeente per kanaal al één duidelijke centrale ingang, dus bijvoorbeeld één website, één 14+netnummer en één balie voor de burgers. De dienstverlening per kanaal bestaat uit steeds meer producten en diensten en gaat per product steeds verder. De burger kan telefonisch informatie opvragen en tegelijkertijd een aanvraag indienen. In deze fase zijn de dossiers en zaakgegevens nog versnipperd door de organisatie aanwezig. Kenmerkend voor deze fase is dat de kanalen nog niet in samenhang worden gemanaged en bestuurd.



Fase 3: Frontoffice geeft Antwoord©

In deze fase komen (eenvoudige) vragen van de burger al binnen bij de frontoffice van het KCC. De gemeente kantelt in deze fase van een vakinhoudelijke organisatie naar een proces- en klantgeoriënteerde organisatie. Bij de frontoffice is voldoende informatie beschikbaar voor de afhandeling van 80% van de klantcontacten. Deze informatie komt uit één gegevensbron. De frontofficemedewerker kan zien of de burger al eerder contact heeft gehad met de gemeente.

Voor de burger maakt het niet uit welk kanaal hij kiest; de vraag hoeft maar één keer te worden gesteld en het antwoord is juist en volledig. Kenmerkend voor deze fase is dat de frontoffice nog niet de regie neemt bij het contact met de burger en dat complexe vragen nog worden doorgezet naar de backoffice.

Fase 4: Gemeente geeft Antwoord©

Tot en met fase 3 brengt de gemeente de afhandeling van het klantcontact op orde en organiseert het de voorzieningen die daarvoor nodig zijn. In fase 4 neemt het KCC ook de regie in eigen handen bij de verbetering van de dienstverlening. De frontoffice zorgt voor de afhandeling van vragen van burgers, ook als die complex zijn en uit meerdere deelvragen bestaan. De vakafdelingen blijven daarbij inhoudelijk verantwoordelijk. De frontofficemedewerker heeft inzicht in de contacten van de burger binnen een kanaal. Daardoor kan de burger zonder problemen overstappen naar een ander kanaal. Kenmerkend is ook dat het KCC in deze fase nog niet álle producten en diensten van de overheid kan afhandelen.

Fase 5: Overheid geeft Antwoord©

De dienstverlening van de aangesloten overheidsinstanties verloopt nu via de kanalen van het gemeentelijk KCC. De gemeente is voor de burger de ingang voor alle vragen aan nagenoeg de hele overheid en handelt 80% van de klantvragen aan de overheid in één keer goed af. De frontoffice levert producten en diensten van een toenemend aantal aangesloten

overheidsorganisaties van alle overheidslagen en ketenpartners. Het KCC heeft landelijke afspraken en -werkwijzen ingevoerd voor intake, informatieverstrekking, afhandeling en de overdracht aan de achterliggende organisaties. Dit maakt het mogelijk ook andere KCC's in het land in te zetten voor vragen aan de gemeente.

Tenslotte schetst onderstaande tabel de samenhang tussen de fasen, de te leveren prestaties en de investeringen die daarvoor nodig zijn in de vier eerdergenoemde aandachtsgebieden.

	1. Dienst geeft Antwoord	2. Kanaal geeft Antwoord	3. Frontoffice geeft Antwoord	4. Gemeente geeft Antwoord	5. Overheid geeft Antwoord
Leveren van Prestaties					
Service	50% vragen per dienst in één keer beantwoord	50% vragen per kanaal in één keer beantwoord	60% gemeente-vragen in één keer beantwoord	80% gemeente-vragen in één keer beantwoord	80% overheids-vragen in één keer beantwoord
Kwaliteit	goede doorverwijzing per dienst	binnen een kanaal hetzelfde antwoord	ongeacht kanaalkeuze zelfde antwoord	gemeente is proactief en voorkomt onnodig burger-contact	overheid is proactief vanuit het netwerk met de burger aan het stuur
Producten/diensten en kanalen					
Levering producten en diensten door KCC	eenvoudige vragen en producten van een dienst	gemeentebrede vragen en eenvoudige producten	gemeentebrede meervoudige producten en diensten	gemeentebrede meervoudige en enkele complexe producten en diensten inclusief statusinformatie	overheidsbrede vragen, meervoudige producten en diensten inclusief statusinformatie
Inzet van kanalen	inrichting van frontoffice met kanalen naar keuze per dienst	gemeentebrede bundeling en regie pér kanaal; één telefoonnummer, één website, één balie	kanalen onder één regie; kanaalsturing op telefoon en internet	internet wordt meer dominant met PIP als contactpunt met gemeente	internet is dominant kanaal; overheden delen telefonie- en internetfaciliteiten
Processen en besturing					
Rol KCC in proces	dienst heeft receptiefunctie met doorverwijzing naar juiste persoon in de dienst	informatie en intake van enkelvoudige producten en doorverwijzing naar juiste persoon in gemeente	alle processtappen voor enkelvoudige producten; beperkte intake en afhandeling door afdelingen voor meervoudige en complexe producten	alle processtappen van enkelvoudige producten; intake en regie op levering meervoudige en complexe producten	alle processtappen van enkelvoudige producten van overheid; intake en regie op levering meervoudige en complexe producten van overheid
Focus sturing KCC	kwaliteit en service burger-contact per dienst	kwaliteit en service burger-contact per kanaal	kwaliteit en service van ieder burgercontactefficiënte inzet kanalen	volledige afhandeling burgervraag; nakomen van afspraken met burgers; voorkomen van burgercontact	sturing op volledige afhandeling burgerbehoefte; vernieuwing overheids-dienstverlening
Systemen en informatie					
Beschikbare informatie in KCC	dienst wisselt informatie uit; dienst gebruikt eigen gegevensdefinities registratie contact per dienst; product- en klantgegevens intern per dienst	informatie-uitwisseling per kanaal; definities per kanaal registratie contact per kanaal ; product- en klantgegevens intern per kanaal	KCC wisselt informatie uit; KCC brede gegevens-definities ; registratie contact in KCC; burger heeft toegang tot statische informatie	hele gemeente wisselt informatie uit; gemeentebrede gegevens-definities; registratie contact gemeente-breed; burger heeft inzicht via PIP	overheids-organisaties wisselen informatie uit; overheidsbrede gegevens-definities; registratie contact overheids-breed; burger aan het stuur via PIP
Beschikbare systemen KCC	systemen ingericht per dienst; veel overlap gemeentebreed en beperkte koppeling	beginnende toegang tot backofficesystemen; per kanaal ondersteuning met kennissysteem	bredere toegang tot backof-ficesystemen; ondersteuning met transac-tiesysteem KCC	volledige toegang tot backof-ficesystemen; ondersteuning met transac-tiesysteem gemeentebreed	toegang tot systemen alle overheden; ondersteuning met transac-tiesysteem overheidsbreed
Leiderschap en medewerkers					
Leiderschap KCC	meewerkend voorman per dienst met beperkte invloed; leren en ontwikkelen per dienst	bouw onderdelen KCC; nadruk op leren en ontwik-kelen per kanaal	ontwikkeling KCC; professionalisering klant-contact	volwaardig gesprekspartner gemeente; leidende rol bij vernieuwing gemeentelijke dienstver-lening	volwaardig gesprekspartner andere overheden; leidende rol bij vernieuwing overheidsdienstverlening
Medewerker KCC	accent op receptiefunctie; medewerkers identificeren zich met geleverd product	medewerkers zijn kanaal-specialisten; medewerkers identificeren zich met specialisme	medewerker zijn KCC-professionals; medewerkers identificeren zich met burgercontact	medewerkers KCC als regis-seur van het contact met de burger en relatiemanagers; medewerkers identificeren zich met gemeente	medewerkers als profes-sionele overheidsdienst-verleners, dienstverlenen is een beroep; medewerkers zijn het gezicht van de overheid

2.21 SAMENWERKING IN EN TUSSEN KETENS

De overheid is geen verzameling van losse, op zichzelf staande organisaties. Maatschappelijke en bestuurlijke problemen kennen geen organisatorische grenzen. Veel van de bekende maatschappelijke problemen vragen om oplossingen op ketenniveau (jeugdzorg, gezondheidszorg, milieuhandhaving, maatschappelijke ondersteuning, de justitiële keten). Gemeenten zijn een schakel in meerdere sectorale ketens. Het functioneren in zo'n keten vergt samenwerking, waaronder het uitwisselen van gegevens. Te vaak nog is dat niet goed geregeld. Het gebeurt niet goed of niet volledig en dat gaat ten koste van de kwaliteit. Of de samenwerking heeft nog teveel de vorm van papieren informatiestromen waardoor processen traag en niet efficiënt verlopen. Het actieprogramma 'Andere Overheid' spreekt in dit verband over complexe, sectoroverschrijdende uitvoeringsketens, en signaleert dat daarin 'prestatieverbetering valt te behalen met een intelligent gebruik van ICT'.

Naast de samenwerking binnen ketens is ook de samenwerking tussen ketens aan de orde. De bekende beleidsstukken met betrekking tot de Elektronisch en de Andere Overheid stellen dat de overheid in haar optreden naar burgers en bedrijven meer als eenheid moet opereren. Integraliteit, ook tussen de sectoren, is daarbij het sleutelbegrip. Regelgeving en de handhaving ervan is hier een belangrijk aandachtsgebied. Burgers en ondernemers worden regelmatig geconfronteerd met onlogische en onderling strijdige regelgeving en handhaving. Verminderen van de regellast is hier de doelstelling, en een betere afstemming tussen de sectoren is wat daarvoor nodig is.

GECOMBINEERDE DIENSTVERLENING

De overheid streeft naar een meer integrale dienstverlening. Dat betekent het combineren van meerdere diensten van soms meerdere aanbieders op basis van eenzelfde gebeurtenis aan de kant van de klant. Enkele voorbeelden zijn: een huwelijk, het starten van een bedrijf, werkeloos worden. De klant moet het uitgangspunt worden.
De startende ondernemer moet veel regelen, bij bovendien een groot aantal partijen. De bedoeling is dat die partijen gaan samenwerken om de startende ondernemer gezamenlijk een totaalpakket van diensten aan te bieden. Vaak zal de gemeente een van die partijen zijn. En ook hier zal het moeten beginnen met het organiseren van de samenwerking.

HOE DOE JE DAT, SAMENWERKEN IN KETENS?

Samen, dus met andere organisaties, werken aan de informatisering van ketens (keteninformatisering) is lastig. Onder andere omdat een formele hiërarchie of overkoepelende autoriteit veelal ontbreekt. De samenwerkingsvormen die nodig zijn, zijn meestal complex. Het ontwikkelen van oplossingen als onderdeel van keteninformatisering - waaronder gezamenlijke informatiesystemen - vraagt om een speciale project- en ontwerpaanpak. Van Venrooy[7] noemt vier samenwerkingsvormen: het autonomiemodel, het concentratiemodel, het franchisemodel en het uitwisselingsmodel. De keuze voor een model heeft consequenties voor de organisatie van het werk en het ontwerp van de informatievoorziening.

Deels is een en ander natuurlijk ook een kwestie van cultuur en attitude. Verder helpt het als er een organisatie is die de trekkende partij wil zijn. Die dus tijdelijk of permanent de rol van ketenregisseur op zich wil en kan nemen.

Onderdelen van het uiteindelijke resultaat - althans wat betreft het informatieverwerkende deel - zijn afgestemde en aangepaste informatiesystemen, soms gezamenlijke voorzieningen en in ieder geval elektronische verbindingen en Open Standaarden.
Van belang is ook dat ook de oplossingen zelf, dus de oplossingen waarmee meerdere partijen moeten werken, inhoudelijk anders zijn. De ontwikkeling van dergelijke oplossingen vraagt daarom om andere uitgangspunten en het toepassen van nieuwe concepten .

Meer informatie biedt ook de INK-uitgave Ketenmanagement. Deze publicatie geeft een overzicht van de problematiek en de mogelijkheden van ketens en samenwerking in ketens. Het biedt een praktische handreiking om - gebaseerd op de INK-ontwikkelingsfasen - ketens te evalueren en te ontwikkelen (www.ink.nl).

7 Nieuwe vormen van interorganisationele publieke dienstverlening, de ontwikkeling en verkenning van een ontwerpaanpak, Arjan van Venrooy, ISBN 90 5166 905 4.

2.22 DE ONDERDELEN VAN DE ELEKTRONISCHE OVERHEID, OFTEWEL HET STELSEL

De elektronische overheid krijgt invulling door het realiseren van een groot aantal samenhangende oplossingen. Dat zijn oplossingen op lokaal niveau (gemeenten), regionaal niveau (provincies en waterschappen) en landelijk niveau (het Rijk, Zelfstandige Bestuursorganen, landelijke basisvoorzieningen). Sectorale oplossingen in ketens staan hier - wat betreft hun positionering - haaks op. Ze lopen door alle bestuurslagen heen.

Op landelijk niveau wordt een aantal gezamenlijke oplossingen gerealiseerd. Dat zijn de zogenoemde landelijke basisvoorzieningen. Tezamen gaan ze het landelijke stelsel vormen. Het wordt de basis van een stelsel dat zich gaat uitstrekken over alle bestuurslagen en waarvan ook de gemeentelijke oplossingen onderdeel worden.

De belangrijkste – deels al bestaande, deels nog in ontwikkeling zijnde - landelijke basisvoorzieningen zijn:

- DigiD voor elektronische identificatie en verificatie van burgers en bedrijven;
- het Burger Service Nummer (BSN);
- het Bedrijven en Instellingen Nummer (BIN);
- de landelijke eFormulierenvoorziening;
- de landelijke basisregistraties voor gegevens over personen, bedrijven, gebouwen, adressen, percelen en (geografische) kaarten (zes in totaal).

Andere voorzieningen zijn:

- een landelijk bedrijvenloket;
- de OverheidsTransactiePoort (OTP) (een landelijke voorziening voor elektronisch berichtenverkeer tussen bedrijven en overheidsorganisaties (http://www.overheidstransactiepoort.nl);
- een landelijke website voor de overheid (www.overheid.nl);
- landelijke productcatalogi (als ingang voor de dienstverlening van de overheid);
- een landelijke elektronische ontsluiting van wet- en regelgeving.

Belangrijke nieuwe ontwikkelingen zijn

- het persoonlijke internet-dossier voor burgers, bekend onder de naam *Persoonlijke Internet Pagina (PIP)* en te zijner tijd aan te bieden onder de naam Mijn overheid. Dit wordt een persoonlijke omgeving waarin burgers hun gegevens kunnen raadplegen, elektronische aanvragen kunnen bewaren en bijvoorbeeld statusinformatie over de afhandeling van hun aanvragen kunnen raadplegen;
- *eNIK* oftewel een elektronische identiteitskaart, door burgers te gebruiken bij elektronische overheidsdiensten die een hoog beveiligingsniveau vragen;
- een landelijke overheidszoekdienst voor burgers en bedrijven, voor het op internet vinden van overheidsinformatie en overheidsdiensten. De zoekdienst als component komt ook beschikbaar voor opname in gemeentelijke websites;
- een landelijk call center voor telefonisch contact met de overheid, inmiddels bekend onder de naam *Contactcenter Overheid (CCO)*.

2.23 TOT SLOT

Het overzicht van de externe ontwikkelingen in deze Handreiking is omvangrijk. Het geeft gemeenten die zich willen ontwikkelen tot een elektronische gemeente een aantal ijkpunten bij de oriëntatie op de strategische keuzes die gemaakt moeten worden. Die ijkpunten zijn het landelijk beleid, wetgeving, landelijke basisvoorzieningen, de klantvraag en ketensamenwerking. Ook de maatschappelijke en technische ontwikkelingen zijn geschetst. In feite is hiermee de uitdaging voor de gemeenten geschetst: te investeren in een vernieuwende manier van werken, in samenwerking en met inzet van ICT. De behoefte van de burger, de klantvraag, moet daarbij centraal staan.

03 ORIËNTATIE OP INTERNE ONTWIKKELINGEN

In dit hoofdstuk zijn actuele interne ontwikkelingen bij gemeenten op een rij gezet. Het gaat om zaken als beleid, bedrijfsvoering en het vermogen om daadwerkelijk te kunnen veranderen.

3.1 BELEIDSVOERING VAN GEMEENTEN

MAATSCHAPPELIJKE VRAAGSTUKKEN EN ICT

De overheid streeft naar een vernieuwende aanpak van maatschappelijke vraagstukken door een combinatie van anders werken, deregulering en een betere inzet van de mogelijkheden van ICT. Dat zijn uitdagingen, zowel voor de gemeentebestuurder die wordt geconfronteerd met moeilijk oplosbare maatschappelijke problemen als voor het sectorale ambtelijke management.

De aanpak van problemen begint vaak met de vraag welke gegevens al bekend zijn oftewel met de behoefte aan een goed overzicht van wat er aan de hand is.
Dan volgt beleidsvorming. Dat zou de vorm kunnen hebben van interactieve beleidsvorming met gebruikmaking van Internet. Zo'n aanpak kan helpen om burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij het proces te betrekken.
Ook in de volgende fasen die staan voor beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en beleidsverantwoording spelen informatie, informatievoorziening en Informatie- en CommunicatieTechnologie vaak een essentiële rol.

Praktijkvoorbeelden
Voor het bij de overheid creatief inzetten van ICT kan inspiratie worden gevonden in verschillende al beschreven praktijkvoorbeelden. Deze zijn vastgelegd in een aantal overheidsrapporten:
- Winst met ICT in uitvoering, juni 2002, ministerie van BZK
- Winst met ICT voor gemeenten, november 2002, ICTU.
- Winst met ICT, praktijkvoorbeelden bij provincies, maart 2004, programma e-Provincies.
- Reorganisation of government back-offices for better electronic public services – European good practices, januari 2004, EU.
- Hollandse Helden, overheidsinnovatie volgens uitvoerders, mei 2004, Initiatiefgroep DeBelgendoenhetbeter en het ministerie van EZ.
- De rapporten zijn te vinden op de website van het Kenniscentrum e-overheid www.e-overheid.nl en in de Kennisbank van EGEM www.egem.nl

Ook uit de praktijkvoorbeelden blijkt dat de inzet van ICT kan helpen bij het oplossen van bestuurlijke problemen. Met overigens de nadruk op helpen, want ICT is en blijft een ondersteunend thema.

Aanpak e-gemeente
Omgekeerd heeft de praktijk geleerd dat aanhaken bij sectorale en bestuurlijke problemen vaak een goede manier is om projecten rondom het thema e-overheid van de grond te krijgen. Het thema e-overheid is geen doel op zich. Door het te koppelen aan actuele beleidsthema's krijgt het binnen de gemeentelijke organisatie eerder de prioritering die het verdient.

Nog sterker is het koppelen van e-overheid-projecten aan landelijke sectorale ontwikkelingen. Met name vernieuwingen die van een wettelijke basis worden voorzien en dus op landelijk niveau een dwingend karakter hebben zijn in dit verband bruikbaar.
Actuele voorbeelden zijn: de Wet op de Jeugdzorg, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, omgevingsvergunning).

3.2 BEDRIJFSVOERING BINNEN GEMEENTEN

Er zijn weinig overheidsorganisaties waar geen sprake is van druk op de begroting. De burger wil meer en beter voor minder geld, ook bij gemeenten. Terecht of niet, dit probleem zal – minstens voor een deel - opgelost moeten worden met efficiëntieverbetering. Elektronische dienstverle-

ning aan de voorkant, elektronische archivering en elektronische zaakbewaking in de midoffice en digitale afhandeling in de backoffice kunnen daarbij helpen.

Het algemene beeld is dat elektronische aanvragen aan de voorkant kunnen leiden tot zowel betere dienstverlening als efficiëntiewinst. De efficiëntiewinst is echter beperkt als dat niet wordt gecombineerd met digitale afhandeling aan de achterkant. Nodig daarvoor zijn generieke systeemfuncties voor het gehele gemeentelijke apparaat, zoals een document management systeem, geautomatiseerd zaakbeheer en geautomatiseerde werkstroombesturing (workflow).

Naast het invoeren van nieuwe generieke systeemfuncties, kunnen de primaire processen en de bijbehorende ondersteunende informatiesystemen worden gestroomlijnd. Op het niveau van die processen en informatiesystemen zijn veel zaken in essentie generiek. Na de intake (de vraag of het verzoek van de klant) volgt het verzamelen van informatie en analyseren van de aanvraag. De gemeente vormt zich een oordeel, bereidt een besluit voor, verzamelt parafen en vervolgens wordt het besluit genomen. Daarna vindt levering plaats in de vorm van veelal een uitgaand bericht. Op dit niveau zijn veel processen gelijk en dat biedt mogelijkheden voor standaardisatie en efficiëntieverbetering, juist ook met ICT.

Groter nog zijn de overeenkomsten tussen processen die gericht zijn op eenzelfde soort product. Subsidieverlening en vergunningverlening bijvoorbeeld zijn in hoofdzaak generieke processen maar worden nu vaak nog op een per sector specifieke manier uitgevoerd. De specifieke werkwijze binnen al die verschillende sectorale processen vinden we terug in evenzoveel specifieke sectorale zogeheten taakgerichte informatiesystemen.

Door de nadruk te leggen op wat de verschillende processen gemeen hebben, kan worden gestandaardiseerd. Diensten, processen en systemen kunnen worden opgezet als verzamelingen van herbruikbare standaardcomponenten. Recente ontwikkelingen op het grensvlak van processen en informatiesystemen kunnen daarbij helpen. Een zogenoemde dienstengerichte architectuur brengt die ontwikkelingen samen. Met de daarbij horende nieuwe mogelijkheden kunnen processen en de ondersteunende systemen verregaand modulair en herbruikbaar worden gemaakt. Bij een goede aanpak – dat is wel een voorwaarde, want het invoeren van een servicegerichte architectuur is geen eenvoudig project – heeft dat positieve gevolgen voor kwaliteit en kosten.

EGEM THERMOMETER

Een ondersteunend instrument voor een procesgerichte aanpak is de EGEM Thermometer. Dit instrument bestaat uit een reeks van indicatoren die samen de mate tonen waarin een gemeente haar processen efficiënt, effectief en klantvriendelijk uitvoert. De Thermometer geeft inzicht in concrete resultaten en verbetermogelijkheden voor binnengemeentelijke samenwerking en de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. De indicatoren in de Thermometer dekken niet alle gemeentelijke sectoren. EGEM streeft naar de ontwikkeling van meer indicatoren. De EGEM Thermometer is beschikbaar op www.egem.nl

3.3 VERANDERVERMOGEN

De realisatie van de elektronische gemeente heeft niet alleen betrekking op de gemeentelijke informatiesystemen, maar leidt tot een verandertraject dat alle processen en ambtenaren raakt. Het gaat om de werkwijze, rolverdeling, personele bezetting en de cultuur van de gemeentelijke organisatie. Relevant is de vraag of de gemeente in staat is om in een beperkt aantal jaren de omslag naar een duidelijk andere manier van werken te maken. Anders gezegd: hoe staat het met het verandervermogen van de gemeente. Een van de hulpmiddelen om die vraag te beantwoorden is de op het INK-model gebaseerde *EGEM-QuickScan* voor een analyse van de bestaande situatie.

Is de bestaande situatie in kaart gebracht en zijn de aandachtsgebieden bekend, dan kan een traject voor organisatieontwikkeling worden gestart. Het INK (Instituut Nederlandse Kwaliteit, www.ink.nl) biedt daartoe voldoende materiaal. Ook de EGEM-uitgave *'Verander écht!, acht stappen waarmee u gemeentelijke verandertrajecten onomkeerbaar maakt'* biedt handvatten voor het in gang zetten van de noodzakelijke veranderingen.

Drie aspecten van gemeentelijke organisaties vragen extra aandacht bij het in gang zetten van het noodzakelijke veranderproces. Het zijn autonomie, schaalgrootte, sectorale verkokering en verandering van de cultuur.

AUTONOMIE

Een belangrijk aspect is de gemeentelijke autonomie. Een gemeente organisatie die er voor kiest optimaal onderdeel te worden van een integrale, kiest voor samenwerking op vele niveau's.
Dat betekent gegevens uitwisselen met andere organisaties, waar nodig gezamenlijk de klant benaderen en gebruik maken van landelijke en andere generieke voorzieningen. Zo'n gemeente verliest op onderdelen vrijheid. Daar komt nog bij dat de overheid transparanter moet worden. Dat betekent inzicht geven in de eigen werkwijze, het ontsluiten van overheidsinformatie en de klant toegang geven tot status- en voortgangsinformatie over de afhandeling van zijn aanvragen. Het kan zelfs de ruimte om te improviseren beperken. Belangrijke aandachtspunten dus. Maar er komt ook veel voor terug. Elke gemeenten zal hierin zelf keuzen moeten maken.

SCHAALGROOTTE EN SECTORALE VERKOKERING

Schaalgrootte helpt bij het realiseren van de elektronische gemeente. Sectorale verkokering echter is een belemmering. Want het ontwikkelen van de elektronische gemeente vraagt juist om samenwerking en een concernbrede aanpak.
Vaak komt minimaal een van beide situaties voor. Kleine gemeenten zijn door hun schaalgrootte beperkt in hun mogelijkheden tot investeren. Maar vaak zijn ze zijn wel flexibel. Omgekeerd gaat een flinke schaalgrootte nogal eens gepaard met een verkokerde situatie.

CULTUUR

Per geval zal men mogelijkheden en knelpunten in beeld moeten brengen.
Dat geldt ook voor het aspect van de gemeentelijke cultuur. Hoe goed is de gemeentelijke organisatie in samenwerking over de afdelingen heen? Hoe gaat men om met externe ontwikkelingen? Zijn dat bedreigingen of uitdagingen? En wat is er nodig voor een nieuwe meer klantgerichte benadering?
Vaak zal voor het succesvol neerzetten van de eigen elektronische gemeente een zekere omslag in cultuur en attitude nodig zijn. Uiteindelijk draait het om mensen.

3.4 DE INTERNE SYSTEMEN: THEMA'S EN BEWEGINGEN

Gemeenten hebben niet alleen te maken met de landelijke basisvoorzieningen. Zij kennen ook diverse interne informatiesystemen. De belangrijkste generieke systemen voor de inrichting van de eigen omgeving zijn:

- een Content Management Systeem voor de eigen website;
- een Zakensysteem voor het bewaken van de afhandeling van aanvragen, die eerst als een af te handelen zaak zijn vastgelegd. Bevat ook statusinformatie over de voortgang van de afhandeling;
- een Document Management Systeem (DMS) voor het opslaan, beheren en archiveren van documenten;
- een relatiebeheersysteem (CRM, oftewel Custom Relation Management) voor het beheer van de contacten met burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties (de klanten);
- een integratiemakelaar (broker) die de verschillende informatiesystemen koppelt, onderling en aan externe systemen (waaronder de landelijke basisvoorzieningen);
- een elektronische werkstroombeheerder (workflow automation) voor het routeren van elektronisch af te handelen aanvragen, het sturen en beheren van de werkstroom en het bewaken van de afhandeling;
- centrale bestanden of registraties waarin de basisgegevens voor gezamenlijk gebruik door de gehele gemeentelijke organisatie. Oplossingen worden benoemd als kernregistraties, een DataWareHouse (DWH) of een Operational DataStore (ODS). Wat deze typen van oplossingen gemeenschappelijk hebben is dat de sectorale afdelingen ze kunnen raadplegen voor de soort basisgegevens die op landelijk niveau zijn opgeslagen in de landelijke Basisregistraties.

HET MIDOFFICE-CONCEPT

Uitgangspunt voor de gemeentelijke architectuur is de inrichting van een gemeente. EGEM onderscheidt het frontoffice voor de klantcontacten, de backoffice voor de veelal nog sectorale

afdelingsgewijze afhandeling van aanvragen en een midoffice. Dat midoffice verbindt de voorkant van de organisatie, dus het frontoffice, met de achterkant, de backoffice.

Terwijl de frontoffice en het aanbieden van de dienstverlening klantgericht is georganiseerd, vindt afhandeling vaak nog plaats in sectorale en dus vakgericht georganiseerde afdelingen. Deze bevinden zich in de backoffice. Dit betekent dat de frontoffice qua oriëntatie al gekanteld is ten opzichte van de backoffice van de gemeentelijke organisatie. Die verschillen in oriëntatie tussen front- en backoffice vragen om een goede verbinding. De midoffice organiseert die verbinding en daarmee dus de afstemming tussen de klantgerichte frontoffice en de vakgerichte backoffice.

In het midoffice hebben het zakensysteem en de integratiebroker een centrale functie. De integratiebroker verbindt alle systemen en daarmee de systeemfuncties met elkaar. Het uitwisselen van gegevens tussen systemen loopt via de broker. Het begrip gegevens kan hier breed worden opgevat. Het leveren van persoonsgegevens door het burgerzakensysteem aan een ander systeem is in dit verband een gegevensstroom. Maar een elektronische vraag van het vragende systeem aan het burgerzakensysteem kan ook worden gezien als een gegevensstroom die via de broker loopt. Evenals het ontvangen van een bericht uit de frontoffice met de content van een ingevuld formulier. De broker stuurt dat bericht weer door naar een systeem voor de afhandeling van de aanvraag waarop dat ingevulde formulier betrekking heeft.

Een zakensysteem voor het bewaken van de afhandeling van aanvragen, die eerst als een af te handelen zaak zijn vastgelegd, kan goed worden gecombineerd met een papieren afhandeling van aanvragen. Zodra een deelproces van de afhandeling is afgerond, wordt handmatig de statusinformatie over de handeling handmatig aangepast in het systeem. Ook als de eerste stappen naar elektronische formulieren zijn gezet, zullen die formulieren vaak nog in een papieren wereld binnenkomen. In de praktijk zal dat betekenen dat deze elektronische formulieren na binnenkomst op papier worden afgedrukt. Daarna gaan ze voor afhandeling de organisatie in. Er ontstaat een papieren werkstroom. Er worden kopieën gemaakt en stukken gaan per interne post heen en weer, van ambtenaar naar ambtenaar. In toenemende mate zal geconstateerd worden dat dat efficiënter, sneller en beter kan, door de omslag te maken naar digitale afhandeling van elektronische formulieren.

Een zakensysteem waarin aanvragen worden geregistreerd als af te handelen zaken, heeft een sterke relatie met een Document Management Systeem voor het beheren van documenten en dossiers. Ook is er een relatie met CRM-systemen voor het beheer van de klantcontacten.

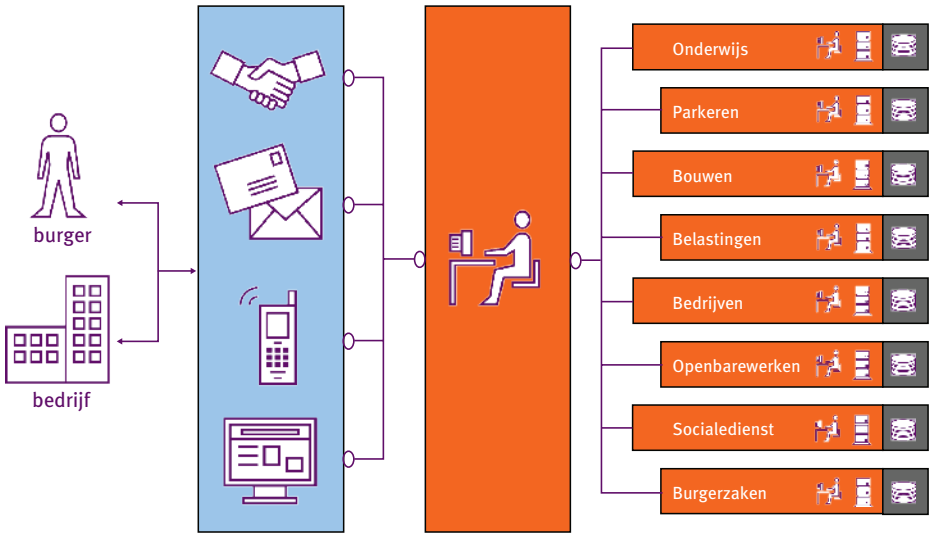
Digitale afhandeling van aanvragen betekent dat documenten niet meer per interne (papieren) post hun weg vinden in de interne organisatie. Documenten moeten dan elektronisch worden gerouteerd, naar de juiste afdelingen en zaakbehandelaars. Er ontstaat een elektronische werkstroom in combinatie met een elektronische werkverdeling (wie doet wat). Die werkstroom moet worden aangestuurd. Feitelijk komt dat neer op het elektronisch aansturen van de werkprocessen. Men noemt dat ook wel procesorchestratie. Dan komt de systeemfunctie die eerder is benoemd als de elektronische werkstroombeheerder in beeld. Documenten en formulieren worden dan onderdeel van een gegevensstroom, waarbij de werkstroombeheerder stuurt en bewaakt en de broker als postkantoor, distributiecentrum en doorgeefluik fungeert.

■ KANAALINTEGRATIE

Essentieel in het midoffice-concept is de integratie aan de voorkant van internet met de overige kanalen. Dienstverlening via internet krijgt in alle plannen voor de elektronische overheid prioriteit. Maar dat mag niet ten koste gaan van de andere kanalen. De Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Webv) is daar duidelijk over. Burgers en bedrijven moeten als - zij dat willen - ook in de toekomst gebruik kunnen maken van de traditionele kanalen zoals de telefoon, de fysieke balie en papieren post. Die op landelijk niveau gemaakte keuze heeft consequenties voor de toekomstige inrichting van een gemeente.
Ten eerste moet de inhoud van de dienstverlening voor alle kanalen hetzelfde zijn. Dat betekent dat gegevens over de klant of over de status en de afhandeling van een aanvraag voor alle kanalen hetzelfde moeten zijn.
De tweede consequentie heeft te maken met de interne digitale afhandeling van aanvragen. Voor aanvragen die via internet zijn ingediend is dat logisch. Voor andere aanvragen lijkt dat in eerste instantie minder relevant, totdat naar het aspect efficiëntie wordt gekeken. Logistiek is het verre

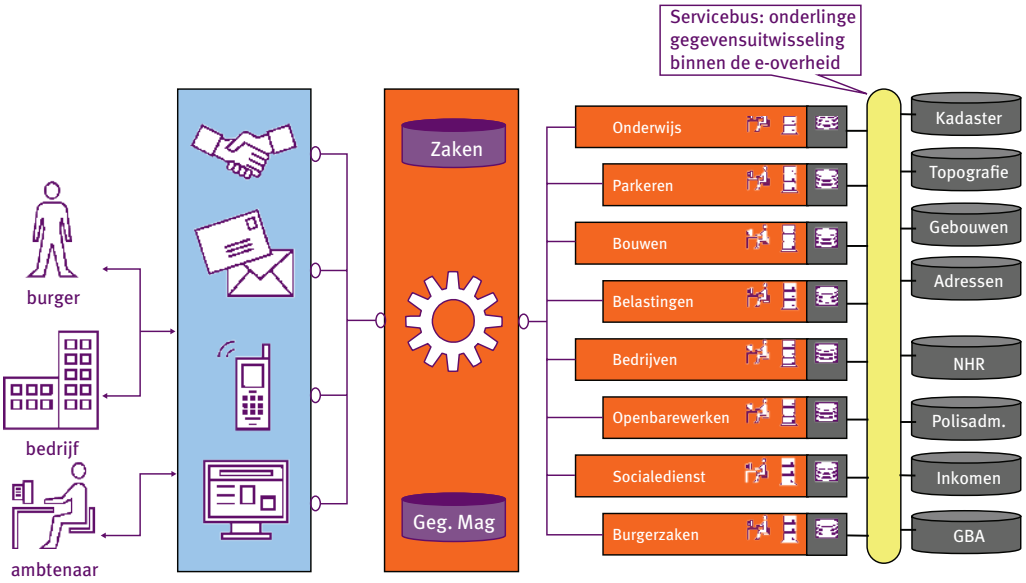
van handig om in één organisatie op termijn twee soorten werkstromen te handhaven, een elektronische en een papieren. Het ligt dus voor de hand om uiteindelijk ook aanvragen die niet via internet binnenkomen in ieder geval intern elektronisch af te handelen. Dat betekent twee keer een conversieslag, bij binnenkomst en bij levering van hetgeen is aangevraagd. Dat laatste lijkt geen probleem. Een uitgaande brief wordt nu ook al vanuit een elektronisch document afgedrukt op papier om vervolgens per papieren post te worden verzonden. Op een vergelijkbare manier is het nu al niet ongewoon om aan de balie een afdruk te maken van hetgeen eerst elektronisch beschikbaar komt op het computerscherm van de baliemedewerker. En bij uitgaand telefonisch contact kan ook de computer worden geraadpleegd.
De conversieslag bij binnenkomst komt veelal wel neer op een forse verandering in de manier van werken. Zo zullen aanvragen en brieven die op papier binnenkomen dan eerst gescand moeten worden. Pas daarna gaan ze als elektronische documenten en als onderdeel van een elektronische werkstroom de gemeentelijke organisatie in voor verdere afhandeling. Bij baliecontact en telefonisch contact zullen de veranderingen vaak minder groot zijn. In veel organisaties worden gegevens die bij die contacten binnenkomen al direct elektronisch ingevoerd in het computersysteem.

De genoemde systeemfuncties en ook de bijbehorende processen hebben bij EGEM een plek gekregen in enkele midoffice-modellen.



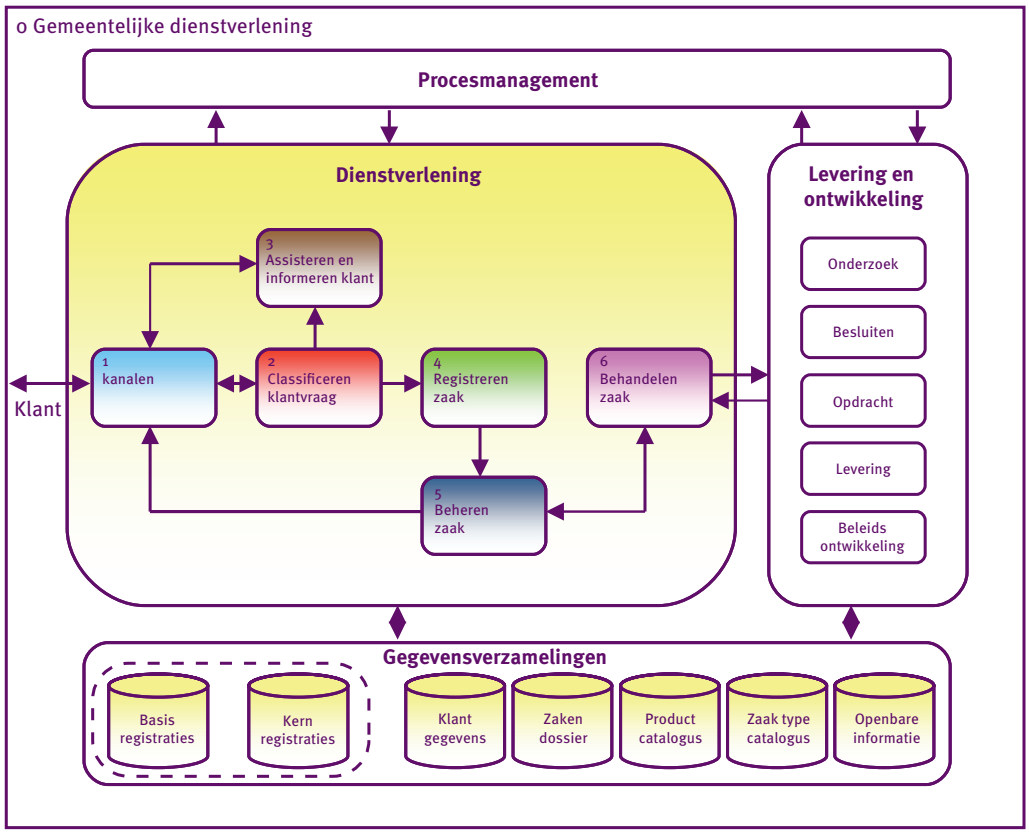
Organisatorische midoffice

In de meest elementaire vorm bestaat de midoffice uit een draaistoel en vindt distributie van stukken plaats via postkamer en bode. Elektronische aanvragen worden na binnenkomst afgedrukt, gekopieerd en in fysieke vorm verspreid.



Technische midoffice

In de elektronische variant zien we een broker als elektronisch postkantoor voor distributie van onder andere elektronische aanvragen. In het Zakensysteem worden aanvragen geregistreerd, wordt de afhandeling van de aanvragen bewaakt en wordt statusinformatie vastgelegd. Het gegevensmagazijn bevat basisgegevens die in eerste instantie nog in backoffice-systemen van sectorale afdelingen en diensten worden beheerd. Van daaruit hebben deze systemen koppelingen naar landelijke basisregistraties. Door de gegevens in deze nog bij de sectoren gepositioneerde lokale basisregistraties te kopiëren naar een centraal gegevensmagazijn op concernniveau, komen deze basisgegevens voor de gehele gemeentelijke organisatie beschikbaar.



Procesmodel midoffice

Het procesmodel midoffice is een onderdeel van het EGEM-product Architectuurmodel gemeentelijke e-dienstverlening (referentiemodel midoffice). In datzelfde architectuurproduct zijn ook de systeemfuncties uitgewerkt.

THEMA'S EN BEWEGINGEN RONDOM HET MIDOFFICE

Belangrijke thema's bij het vernieuwen van de gemeentelijke informatievoorziening en de bijbehorende systeemfuncties zijn:

- de midoffice-problematiek (verbinden van de frontoffice en de backoffice met een integratie-makelaar c.q. broker);
- invoering van een centraal zakensysteem;
- het verbinden van het zakensysteem met een systeem voor documentaire informatie-voorziening en dossiervorming (document management systeem) en een systeem voor relatiebeheer (CRM);
- basisgegevens (zoals relatiegegevens) die nog in de backoffice verstopt zitten in een groot aantal sectorale systemen, migreren naar concernniveau;
- het aansluiten vanuit centrale systemen met basisgegevens (ook wel kernregistraties genoemd) op de landelijke basisregistraties;
- e-formulieren met prefill (voorinvulling) van gegevens uit de midoffice plus controles van ingevoerde gegevens. De beschikbaarheid van gegevens verschuift dus naar de frontoffice. Op procesniveau kunnen bepaalde controles in de backoffice dan vervallen. De beweging waar het hier om gaat komt uiteindelijk neer op het verschuiven van gegevens, onderdelen van het proces en de bijbehorende systeemfuncties. Vanuit de backoffice verschuiven deze elementen naar de mid- en de frontoffice;
- gegevensuitwisseling tussen en ontsluiting van sectorale taakgerichte (zogenoemde legacy-) systemen. Hierbij speelt de gemeentelijke StUF-standaard (Standaard Uitwisselings Formaat) een belangrijke rol;
- het aansluiten van de niet digitale kanalen (balie, telefoon, post) op de elektronische om-geving (scannen van brieven, directe elektronische invoer in de frontoffice in systemen die voorheen alleen backoffice beschikbaar waren, elektronische formulieren aan de balie);
- hermodelleren van processen.

Niet alleen de invoering van elektronische formulieren leidt tot veranderingen in de processen, ook de invoering van digitale afhandeling maakt dat processen moeten worden herontworpen.

Een belangrijk deel van de thema's heeft het karakter van bewegingen rondom de midoffice. Zwaartepunten van processen, inzet van medewerkers, van systemen en gegevens verschuiven. Op de lange termijn zal de backoffice met taakspecifieke sectorale systemen leger worden. Een deel van de huidige processen en systeemfuncties in de backoffice zal dan een plek hebben gekregen in de mid- en frontoffice.

AANBESTEDING

In het verlengde van het midoffice-project heeft EGEM in 2006 een aantal gemeenten onder-steund bij een gezamenlijk aanbestedingstraject voor midoffice-oplossingen. In een met de afkorting ANDEZ benoemd samenwerkingsverband hebben de gemeenten Alphen aan den Rijn, Nieuwegein, Delft, Ede en Zoetermeer gezamenlijk een Programma van Eisen opgesteld. Het resultaat is dat leveranciers een zogenoemde midoffice-suite gaan leveren die gebaseerd is op de referentiemodellen en standaarden van EGEM. Met deze midoffice-suite kunnen het klant-contactcentrum (KCC) en verschillende andere afdelingen van een gemeente alle gegevens die belangrijk zijn voor het indienen en afhandelen van aanvragen delen. Op die manier kan de digi-tale dienstverlening aan burgers en bedrijven worden verbeterd en uitgebreid.

De vijf ANDEZ-gemeenten hebben het ontwikkelde Programma van Eisen aan EGEM over-gedragen, zodat ook andere gemeenten van dit materiaal gebruik kunnen maken.

Gezamenlijk aanbesteden biedt een aantal voordelen:

- bundeling van deskundigheid;
- verkrijgen van schaalgrootte zodat er evenwicht ontstaat tussen de vraag- en de aanbodkant (gezamenlijk zijn gemeenten een goede onderhandelingspartner voor software-leveranciers);
- standaardisatie van oplossingen en koppelvlakken waardoor oplossingen (systemen) in het gemeentelijke veld in de toekomst meer open zullen zijn (want gebaseerd op open leveran-ciersonafhankelijke standaarden) en beter zullen kunnen samenwerken.

Belangrijk bij gezamenlijk aanbesteden is het vinden van een goede balans tussen enerzijds generieke oplossingen en anderzijds - waar nodig - ruimte voor maatwerk per deelnemende gemeente.

3.5 EEN OVERZICHT VAN DE STAKEHOLDERS

Bij een oriëntatie op het thema e-overheid is het belangrijk alle betrokkenen goed in beeld te hebben. Onderstaand overzicht geeft een beeld van de betrokken partijen. Bedenk ook dat sommige partijen meerdere rollen kunnen spelen in het ontwikkelingstraject naar de eigen elektronische gemeente. Het betreft:

Klanten

a. burgers,
   - als klanten van de gemeente,
   - maar ook als kiezers en dus dragers van het democratische bestel,
   - en als deelnemers aan de maatschappij, met niet alleen rechten, maar ook met plichten naar de overheid;

b. bedrijven;
c. maatschappelijke organisaties
d. mede-overheden (in de rol dus van klant).

Publieke organisaties

a. de landelijke politiek, kabinet, Eerste en Tweede Kamer;
b. de rijksoverheid;
c. de provincies, met onder andere hun toezichthoudende rol op de gemeentelijke financiën;
d. overige partner-organisaties in het publieke domein, waaronder de Waterschappen en uitvoeringsorganisaties die vaak de status hebben van een ZBO (Zelfstandige BestuursOrgaan);
e. belangen- en intermediairorganisaties zoals VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), VGS (Vereniging van Gemeentesecretarissen), VIAG (vereniging van gemeentelijke coördinatoren I&A), FAMO (vereniging voor middelenmanagers bij de overheid), NVVB (Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken) en andere sectorverenigingen;
f. de verschillende programma's bij de stichting ICTU in Den Haag die enerzijds op landelijk niveau oplossingen ontwikkelen voor de elektronische overheid en die anderzijds overheidsorganisaties ondersteunen bij het elektronisch maken van hun eigen organisatie. Naast EGEM zijn er enkele tientallen programma's actief die elk werken aan een specifiek onderdeel of aspect van de elektronische overheid. De ICTU-site www.ictu.nl toont onder de menuoptie welke programma's en projecten er op enig moment lopen.

Het bedrijfsleven

a. de leveranciers (van ICT-oplossingen) en systeemaannemers (bouwers van ICT-oplossingen);
b. adviesbureaus met adviseurs voor een breed terrein van onderwerpen, van techniek tot en met procesinrichting en organisatieontwikkeling.

De eigen gemeentelijke organisatie

a. het gemeentebestuur;
b. de gemeentelijke ambtelijke top;
c. het sectorale management oftewel de proceseigenaren van de primaire processen;
d. de gemeentelijke medewerkers (ambtenaren), in de rol van procesuitvoerder, materiedeskundige en systeemgebruiker. Ook zijn de eigen medewerkers zowel actor als onderwerp van aandacht bij het veranderproces naar een eigen elektronische gemeente;
e. de specialisten (I&A-managers, I&A-beleidsmedewerkers, informatie- en procesarchitecten, systeemontwerpers, ontwikkelaars, beheerders);

Landelijke programmabureaus voor de e-overheid

Naast het doelgroepgerichte programma EGEM en ook EGEM-i zijn er verschillende programmabureaus die elk op landelijk niveau een oplossing of aandachtsgebied uitwerken. De meeste van deze programmabureaus zijn ondergebracht bij de stichting ICTU in Den Haag. Een overzicht van deze programma’s is te vinden op de website van ICTU (www.ictu.nl).

Het proces
De noodzakelijke veranderingen zullen samen met alle hier genoemde betrokkenen uitgewerkt en ingevuld moeten worden. Na de klanten zijn in dit proces de gemeentelijke medewerkers de belangrijkste partij. Van velen van hen zal de rol veranderen. Betrokkenheid van hen bij het opstellen van plannen en de besluitvorming daarover is geen garantie, maar wel een voorwaarde voor succes.

Een aandachtspunt is ook de relatie met leveranciers. Goed partnerschap is belangrijk.
De kabinetsnotitie *'Op weg naar de elektronische overheid'* zegt over dit thema letterlijk:
'Op het punt van de realisatie van het hier geschetste beleid is een belangrijke rol voorzien voor private leveranciers van ICT-producten en -diensten. De algemene lijn is, dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de specifieke kennis en vaardigheden van het bedrijfsleven op dit terrein. De overheid beperkt zich tot professioneel opdrachtgeverschap richting private partijen en het bevorderen van marktwerking. Behoud van leveranciersonafhankelijkheid is voor de overheid daarbij een essentiële randvoorwaarde.'

Commerciële partners zijn voor de overheid belangrijk bij het realiseren van het e-overheidsconcept. Maar de overheid gaat ook eisen stellen. Want de overheid bepaalt de onderdelen van het stelsel, gaat uit van bestaande Open Standaarden en zal zelf aanvullende standaarden formuleren. Wat de markt aan oplossingen en adviezen wil leveren, moet daarin passen. Het is belangrijk dat leveranciers daarop anticiperen.
Relevant zijn dus vragen zoals:
- zijn de oplossingen van leveranciers al gebaseerd op Open Standaarden?
- kunnen deze oplossingen al praten met de systemen van de concurrent?
- zijn deze systemen modulair opgezet en flexibel?
- zijn de systemen inpasbaar in bestaande infrastructuren, maar ook in groeitrajecten?

Nieuwe selectiecriteria dus voor het inschakelen van commerciële partijen bij het automatiseren van de overheid.

TOT SLOT
Dit document reikt geen volledige stakeholder- of krachtenveldanalyse aan. Zo'n analyse, maar dan toegespitst op de eigen lokale situatie, is wel heel nuttig, en wordt hier dan ook van harte aanbevolen. Het is belangrijk de noodzakelijke veranderingen niet te onderschatten, niet qua proces en evenmin qua impact en eindresultaat.

04 INHOUDELIJKE BOUWSTENEN STRATEGIE E-GEMEENTE

Na een oriëntatie of heroriëntatie op alle ontwikkelingen rondom het thema e-overheid is de volgende stap aan de orde. Die stap bestaat uit het formuleren of actualiseren van de ambities van de gemeente met betrekking tot de elektronische overheid en het vaststellen van een concrete aanpak. Het resultaat is een strategiedocument. Dit hoofdstuk levert daarvoor de inhoudelijke bouwstenen en wel in de vorm van een aantal zogenoemde strategische principes.
De principes zijn verdeeld over twee aandachtsgebieden:
- de gemeente als dienstverlenende organisatie naar haar omgeving;
- de gemeente intern en als samenwerkende partij binnen de overheid.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf over de indeling van een strategiedocument en de vragen die bij de verschillende hoofdstukken aan de orde zijn, en een paragraaf over de eerder door EGEM uitgebrachte E-paragraaf voor een Collegeprogramma.

4.1 OPZET EN AANPAK VAN EEN STRATEGIEDOCUMENT

Een strategiedocument bevat bij voorkeur:
- een strategische oriëntatie waaronder een schets van de belangrijkste externe en interne ontwikkelingen;
- een visie op het aan de orde zijnde thema;
- ambities die vastgelegd worden als beleidsuitspraken over concrete te realiseren resultaten;
- beleidsuitspraken over de aanpak - op hoofdlijnen - om een en ander te realiseren.

Het opstellen van een eigen strategiedocument dwingt de gemeente tot nadenken. Daardoor ontstaan keuzes inzake ambities, gewenste resultaten en aanpak, die afgestemd zijn op de eigen situatie. Daarbij is niet alleen het resultaat in de vorm van een strategiedocument van belang, maar evenzogoed het proces om tot die resultaten te komen. Het is van belang dat draagvlak en commitment ontstaat, bij zowel het bestuur en de ambtelijke top als bij de medewerkers. Op die manier ontstaat een document vóór, maar ookván de gemeente.
Is het strategiedocument eenmaal vastgesteld door de ambtelijke top en het gemeentebestuur, dan is het vervolgens richtinggevend voor de gehele gemeentelijke organisatie.

De strategische bouwstenen die EGEM aanreikt vormen een hulpmiddel en zijn geen dictaat. Wel zijn ze gebaseerd op hetgeen concreet op gemeenten af komt. Dat is:
- het landelijke beleid voor de elektronische overheid;
- de landelijke basisvoorzieningen, zoals DigiD (beveiligde toegang) en basisregistraties, dus de voorzieningen waarop gemeenten zullen moeten aansluiten;
- de wetgeving die bij die voorzieningen hoort.

De strategische principes kunnen dus gebruikt worden als vertrekpunt en bron van inspiratie door degenen die de discussie voeren en de inhoud van het strategiedocument formuleren. Gebruik ze dus om intern het goede gesprek te voeren. Kijk daarbij niet alleen op hoofdlijnen naar wat voor soort elektronische organisatie de gemeente men wil zijn, maar sta ook stil bij de werkelijke betekenis van de verschillende principes en de consequenties als voor die principes wordt gekozen.

Tot slot met betrekking tot de eigen keuzen
Het is belangrijk de strategische keuzen, zoals gebaseerd op de hier genoemde principes, bewust te maken. Dat betekent dat de principes die worden overgenomen, de eigen nuanceringen daarin én de resulterende ambities worden vertaald naar *concrete resultaten en een tijdpad*. Maar het betekent ook dat er inzicht moet zijn in de consequenties van de strategische keuzen, en wel in termen van *benodigde oplossingen, te leveren inzet en te plegen investeringen*. Door beoogde resultaten te koppelen aan investeringsconsequenties kunnen de juiste afwegingen worden gemaakt, en kunnen de eigen plannen concreet en realistisch worden. Inhoudelijk deskundigen op het gebied van architectuur, werkprocessen, informatievoorziening, automatisering én ook verandermanagement kunnen daarbij helpen.

4.2 STRATEGISCHE PRINCIPES VOOR DE GEMEENTE ALS DIENSTVERLENENDE ORGANISATIE NAAR HAAR OMGEVING

De in deze paragraaf opgenomen principes zijn gegroepeerd rondom vijf thema's:

A. landelijk en Europees beleid;
B. integrale en betrouwbare overheid;
C. dienstverlening;
D. administratieve lastenverlichting en verlaging regellast;
E. transparantie;
F. burgerparticipatie.

A. Landelijk en Europees beleid

A1. Richtinggevend voor het realiseren van onze elektronische gemeente zijn:
   1. het landelijke en Europese beleid voor de elektronische overheid;
   2. bestaande en aangekondigde wet- en regelgeving terzake;
   3. de landelijke voorzieningen, als onderdelen van het in ontwikkeling zijnde landelijke stelsel voor de elektronische overheid, waarop onze gemeente kan en deels - op basis van wetgeving - zal moeten aansluiten;
   4. het streven naar een effectieve en efficiënte uitvoering van onze taken.
   5. maatschappelijke ontwikkelingen;
   6. de BurgerServiceCode waarin op landelijk niveau de wensen van burgers zijn vastgelegd.

B. Integrale en betrouwbare overheid

B1. Onze gemeente organiseert zich als een onderdeel van een integraal opererende en als eenheid optredende overheid, die in haar handelen naar burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties consistent en betrouwbaar is.

B2. Onze gemeente gebruikt gegevens die accuraat, actueel en volgens wettelijke normen beveiligd zijn en deelt die gegevens met andere organisaties in het publieke domein.

B3. Onze gemeente vraagt burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties slechts om gegevens die in overeenstemming zijn met de aard en het doel van de dienstverlening of de handhaving waarvoor ze zijn bedoeld (doelbinding).

B4. De beveiliging van de toegang tot onze dienstverlening en informatie (oftewel het voorkomen van ongeautoriseerd gebruik daarvan) is in overeenstemming met de aard en het doel van die dienstverlening en informatie[8].

C. Dienstverlening

C1. Onze gemeente verleent haar diensten aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties via internet (elektronisch loket) en stimuleert het gebruik van dit kanaal.

C2. De bestaande kanalen zoals papieren post, telefoon en balie blijven beschikbaar, zodat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in beginsel gebruik kunnen maken van het kanaal van hun keuze.

C3. Onze gemeente geeft een helder, vindbaar beeld van de diensten (producten) die burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties van hen kunnen afnemen. Daartoe is het elektronische loket van onze gemeente benaderbaar via landelijke ingangen zoals de website www.overheid.nl (één loket-gedachte, 'no wrong door').

C4. Onze gemeente biedt haar diensten (producten) bij voorkeur aan in voor de klant logische bundels per (soort) gebeurtenis aan de kant van de klant (geboorte, huwelijk, starten bedrijf) en werkt daartoe samen met andere organisaties in het publieke domein (one stop shopping).

C5. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties beschikken over één identiteit die bruikbaar is voor alle contacten met onze gemeente en die afhankelijk van de soort dienstverlening ook nodig is en gevraagd moet worden. Dit ongeacht de keuze voor een kanaal. Een en ander komt neer op één administratieve identiteit (één identificatienummer plus een - ook digitaal toepasbaar - identiteitsbewijs).

8 Belangrijke kaders zijn de Webv (Wet elektronisch bestuurlijk verkeer) en de WBP (Wet Bescherming Persoonsgegevens).

C6. Om een vlotte dienstverlening mogelijk te maken positioneert onze gemeente routinematig uit te voeren controles binnen het intake-gedeelte van de gemeentelijke dienstverleningsprocessen. Noodzakelijke correcties kunnen daardoor direct plaatsvinden, waardoor de resulterende dienstverlening vlot, klantvriendelijk en betrouwbaar wordt.

C7. Waar mogelijk attendeert onze gemeente burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties op voor hen relevante dienstverlening (pro-actieve dienstverlening).
Daartoe verstrekt onze gemeente begrijpelijke informatie, bij voorkeur geïndividualiseerd, over rechten, plichten en mogelijkheden. Dat biedt burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties de ruimte voor eigen regie óp en verantwoordelijkheid vóór de feitelijke afname van diensten (zelfwerkzaamheid).

C8. Onze elektronische dienstverlening is ook toegankelijk voor mensen met een handicap (zie de richtlijnen voor de toegankelijkheid van websites plus het bijbehorende waarmerk op de website van de Stichting Waarmerk Drempelvrij www.drempelvrij.nl).

C9. Onze gemeente kent een transparante en toegankelijke klachten- en bezwarenprocedure.

C10. Onze gemeente baseert de vorm en inhoud van haar dienstverlening mede op de wensen van de Nederlandse burger zoals vastgelegd in de BurgerServiceCode.

D. Administratieve lastenverlichting en verlaging regellast

D1. Onze gemeente streeft naar zo laag mogelijke administratieve lasten en een zo laag mogelijke regellast voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

D2. Onze gemeente vraagt burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties niet om gegevens die bij de overheid reeds bekend zijn.
In de praktijk betekent dit dat geen gegevens worden gevraagd die reeds beschikbaar zijn in 1) onze gemeentelijke organisatie, 2) landelijke basisregistraties en 3) de sectorale ketens waarbinnen we samenwerken.

D3. Onze gemeente zorgt voor regelgeving die eenvoudig is, in omvang beperkt, onderling consistent en goed controleerbaar en handhaafbaar.

E. Transparantie

E1. Onze gemeente ontsluit algemene overheidsinformatie, waaronder:
- informatie over besluitvorming (raadsinformatie);.
- wet- en regelgeving;
- producten en diensten;
- overige algemene informatie (zoals beleidsinformatie en informatie over de kwaliteit van de leefomgeving).

E2. Onze gemeente maakt zichtbaar wat zij doet, welke besluiten zij neemt, welke gegevens zij heeft en gebruikt en wat haar werkwijze is.

E3. Onze gemeente geeft aan op welke momenten welke stadia in het dienstverleningsproces doorlopen dienen te zijn en streeft daarbij naar zo kort mogelijke doorlooptijden.

E4. Onze gemeente geeft burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties inzicht in de status van voor hen lopende dienstverleningsprocessen.

E5. Onze gemeente legt naar burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties periodiek verantwoording af over de kwaliteit van de gerealiseerde dienstverlening.

E6. De website van onze gemeente is voor iedereen goed toegankelijk, dus ook voor mensen met een handicap. Onze website voldoet dus aan de nationale Webrichtlijnen voor de overheid[9].

9 Kern van de Webrichtlijnen is een set van 125 richtlijnen om een toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige website te realiseren. Zie www.advies.overheid.nl .

F. Burgerparticipatie

F1. Onze gemeente streeft naar het vergroten van de betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de gemeentelijke beleidsvorming en de besluitvorming daarover, en zet daarvoor de mogelijkheden van ICT in.
Daartoe zal onze gemeente:
- individuele en georganiseerde burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties terzake informeren over aan de orde zijnde ontwikkelingen;
- werkwijzen ontwikkelen en introduceren voor participatie bij het ontwikkelen van beleid;
- elektronische oplossingen introduceren voor nieuwe vormen van interactieve beleidsvorming.

4.3 STRATEGISCHE PRINCIPES VOOR DE GEMEENTE INTERN EN ALS SAMENWERKENDE PARTIJ BINNEN DE OVERHEID

De hieronder genoemde principes zijn gegroepeerd rond de thema's:
G. beleidsvoering;
H. bedrijfsvoering;
I. flexibiliteit, standaardisatie en service-oriëntatie;
J. ketensamenwerking;
K. beheer;
L. veranderproces.

G. Beleidsvoering

G1. Onze gemeente streeft naar het effectief aanpakken van maatschappelijke en bestuurlijke vraagstukken door een andere vernieuwende manier van werken en een innovatieve inzet daarbij van ICT.

H. Bedrijfsvoering

H1. Onze gemeente zorgt voor een efficiënte bedrijfsvoering door haar interne processen te stroomlijnen en elektronisch te maken. Dit is inclusief de elektronische afhandeling van binnengekomen elektronische aanvragen..

I. Flexibiliteit, standaardisatie en service-oriëntatie

I1. Onze gemeente richt haar dienstverlening, processen, informatievoorziening en technische omgeving flexibel, samenhangend, gestandaardiseerd en toekomstgericht in. Dit opdat integrale en makkelijk koppelbare oplossingen ontstaan die resulteren in een omgeving die makkelijk aanpasbaar is wanneer in- en externe veranderingen daarom vragen.

I2. Onze gemeente kiest voor standaardisatie van haar producten, processen en informatie-systemen op basis van:
- Open Standaarden van onafhankelijke organisaties (zoals Internet-standaarden van de wereldwijde W3C-cie en StUF (Standaard UitwisselingsFormaat) van EGEM);
- een service-gerichte inrichting van de gemeentelijke organisatie;
- modulaire, herbruikbare en makkelijk vervangbare functies en componenten (Lego-systeem);
- gestandaardiseerde koppelingen tussen deze componenten;
- landelijke referenties en voorbeeldoplossingen.

I3. Onze gemeente beschouwt Open Source Software als een zakelijk alternatief voor de closed source software van commerciële leveranciers. Voordelen kunnen betrekking hebben op kosten (geen licentiekosten), flexibiliteit, stabiliteit, toekomstgerichtheid en het realiseren van een open, goed te koppelen omgeving. Een voordeel is ook dat onze gemeente eigen oplossingen op basis van Open Source Software zonder licentiekosten beschikbaar kan stellen aan andere organisaties in het publieke domein of zelfs aan burgers en bedrijven.

J. Ketensamenwerking

J1. Onze gemeente werkt bij haar streven naar integrale dienstverlening en een integrale uitvoering van overheidstaken actief samen met partnerorganisaties in en tussen sectorale

ketens. In dat kader streeft onze gemeente naar gezamenlijke oplossingen voor het uitwisselen en delen van gegevens met ketenpartners en het - daartoe - koppelen van systemen.

K. Beheer

K1. Alle oplossingen voor onze elektronische gemeente (kanalen, producten, processen, gegevens, informatiesystemen en techniek) hebben een eigenaar op managementniveau. Deze eigenaar is verantwoordelijk voor de continuïteit van de oplossingen, en tevens voor de uitvoering van het functioneel beheer van deze oplossingen.
Het functioneel beheer van oplossingen (systemen) bestaat uit:
- het namens de gebruikersorganisatie beheren en bewaken van de functionaliteit van die oplossingen. Dit opdat deze functionaliteit in overeenstemming is en blijft met de behoefte van de bedrijfsomgeving;
- het geven van opdracht tot het uitvoeren van andere beheertaken zoals applicatiebeheer (onderhoud) en technisch beheer, plus het bewaken van de uitvoering van deze taken.

K2. Onze gemeente kiest voor oplossingen die goed onderhoudbaar zijn.

K3. Onze gemeente maakt de kosten voor beheer, onderhoud en vervanging zichtbaar in meerjarenbegrotingen en neemt noodzakelijke vervanging van oplossingen (systemen) op in een levenscyclusplanning (life cycle management).

L. Veranderproces

Onze aanpak voor het realiseren van de elektronische gemeente bevat de volgende elementen.

Aansturing

L1. Onze gemeente zorgt voor een strategiedocument waarin ambities en aanpak zijn vastgelegd.

L2. Het bestuur van onze gemeente stuurt samen met de ambtelijke top het verandertraject aan.

Fasering

L3. Onze gemeente kiest voor een gefaseerde aanpak met op hoofdlijnen de volgende onderdelen:
a. stel in een oriënterende verkenning vast welke in- en externe ontwikkelingen relevant zijn voor de eigen organisatie en bepaal de stakeholders;
b. ontwikkel een visie op het thema, formuleer de eigen ambities, vertaal deze naar concrete haalbare resultaten, zorg voor draagvlak en commitment, bepaal op hoofdlijnen de daarvoor te volgen aanpak en leg het resultaat vast in een strategiedocument;
c. werk het strategiedocument uit tot een Plan van Aanpak voor een programma oftewel een programmaplan, neem daarin een fasering en planning op en start de verdere uitwerking en uitvoering. Volg hierbij bij voorkeur de standaard aanpak van EGEM-i[10] en ga vanuit de top sturen op voortgang en resultaten;
d. evalueer en herijk periodiek de ambities, geplande resultaten en aanpak en stel deze zonodig bij.

L4. Onze gemeente combineert een gefaseerde aanpak met een meerjarenplanning, zet standaard managementstuurmodellen in (zoals het INK-model) en neemt in samenhang de aan de orde zijnde investeringsbeslissingen. Daarbij wordt gestreefd naar een samenhangende toekomstvaste omgeving met ruimte voor groei (waaronder toenemende elektronische dienstverlening, digitale afhandeling en in- en externe integratie).

L5. Onze gemeente streeft naar een passende balans tussen:
- snelle resultaten (quick wins) en lange termijn investeringen voor integrale en duurzame oplossingen;
- oplossingen aan de voorkant (het elektronische loket);
- oplossingen aan de achterkant (de afhandeling binnen de eigen organisatie en de integratie met andere organisaties in het publieke domein).

L6. Onze gemeente zorgt ervoor dat 'de winkel tijdens de verbouwing open blijft'.

10 Na de voorbereidingsfase waaronder ambitiebepaling de fasen inventarisatie, ontwerp, realisatie en gebruik.

Veranderen

L7. Onze gemeente baseert haar aanpak op het besef dat het realiseren van de eigen elektronische gemeente vraagt om een complex veranderproces. Dat proces stelt eisen aan het verandervermogen van de gemeentelijke organisatie en meer specifiek aan de leiding en de personele bezetting.

L8. Onze gemeente accepteert dat het realiseren van de eigen elektronische gemeente belangrijke gevolgen zal hebben voor de gemeentelijke organisatie (waaronder medewerkers en processen), voor klanten en mogelijk zelfs voor partnerorganisaties.

L9. Onze gemeente gaat ervan uit dat - voor het creëren van draagvlak - het gezamenlijke proces van nadenken over aanpak en oplossingen niet minder belangrijk is als het uiteindelijke resultaat.

L10. Onze gemeente combineert het ontwikkelen van oplossingen voor de eigen elektronische gemeente met het oplossen van actuele maatschappelijke vraagstukken. Dat betekent dat een belangrijk deel van de verbeteringen wordt gerealiseerd bij en door sectorale afdelingen.

Samenwerking

L11. Onze gemeente kiest bij het zoeken en realiseren van oplossingen voor samenwerking in het publieke domein en vult dat concreet in door:
- actief kennis en ervaring te delen met andere overheidsorganisaties;
- de eigen oplossingen actief te publiceren, waaronder ook de elektronische diensten die de gemeente voor andere overheidsorganisaties beschikbaar heeft (zoals het leveren of kunnen leveren van gegevens);
- praktijkvoorbeelden, referentieprojecten, referenties en standaard oplossingen te volgen en te hergebruiken;
- zoveel mogelijk te kiezen voor oplossingen die door of samen met andere overheidsorganisaties zijn ontwikkeld;
- geen eigen oplossingen te ontwikkelen als een vergelijkbaar alternatief goed werkt bij andere overheidsorganisaties;
- te streven naar gezamenlijke oplossingen waaronder zonodig ook gezamenlijke beheercentra (Shared Service Centers);
- aan te sluiten op landelijke infrastructuur en landelijke basisvoorzieningen.

L12. Onze gemeente accepteert een rolverdeling waarbij de landelijke overheid verantwoordelijk is voor de overheidsbrede infrastructuur, onze organisatie voor de eigen lokale implementatie en beide partijen voor een effectieve samenwerking en interactie.

Architectuur

L13. Onze gemeente kiest ervoor de eigen elektronische gemeente 'onder architectuur' te bouwen en die benadering ook in te zetten bij het aansturen van het bouwproces. Dit om - in combinatie met management(stuur)modellen - de aan de orde zijnde complexiteit beheersbaar te maken, te komen tot een samenhangende set van oplossingen en te komen tot samenhang in de noodzakelijke investeringsbeslissingen.

L14. Onze gemeente besteedt bij het ontwikkelen van de eigen elektronische gemeente nadrukkelijke aandacht aan juridische aspecten waaronder bestaande wetgeving (Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, de Wet elektronische handtekeningen, Wet Bescherming Persoonsgegevens, Archiefwet) en aangekondigde wetgeving (voor onder andere de geplande landelijke basisregistraties en het BurgerServiceNummer.

4.4 HET GEMEENTELIJKE STRATEGIEDOCUMENT

Het gemeentelijke strategiedocument bevat onder andere:
- een strategische oriëntatie waaronder een schets van de belangrijkste externe en interne ontwikkelingen;
- een visie op het aan de orde zijnde thema;
- ambities die vastgelegd worden als beleidsuitspraken over concrete te realiseren resultaten;
- beleidsuitspraken over de aanpak - op hoofdlijnen - om een en ander te realiseren.

De volgende hoofdstukindeling kan aan de basis liggen van een strategiedocument. In ieder hoofdstuk dienen de bijbehorende vragen aan bod te komen.

1. De aanleiding voor het opstellen van het strategiedocument, doel van het document en de doelgroep.
2. Een strategische oriëntatie:
   - wat zijn de externe ontwikkelingen? Wat komt er op de gemeente af? Hoe dwingend of vrijblijvend is dat? Wat zijn kansen en wat zijn bedreigingen?
   - welke scenario's zijn – wat betreft de reactie van de gemeente daarop – mogelijk? Welke ambities heeft de gemeente zelf? Wat zijn de verwachte consequenties bij benoemde scenario's (bij bijvoorbeeld niets doen, oftewel afwachten)?
   - wat is de bestaande situatie? Wat doet de gemeente al aan het onderwerp? Lopen er al projecten? Zijn die onderdeel van een samenhangende aanpak? Wat is er al gerealiseerd? Hoe groot is nog het gat met de op termijn situatie?
   - heeft de gemeente al ervaring met het vernieuwen van haar dienstverlening, van haar processen en informatievoorziening. Is er een gemeentebreed informatieplan? Heeft dat een relatie met vernieuwingen op proces- en productniveau? Wordt daarvoor ook gewerkt met jaarplannen?
     Is er al eens een EGEM-Quickscan (volgens de INK-methodiek) uitgevoerd?
   - stakeholder-analyse: wie zijn de spelers?
     Wie heeft welke belangen? Welke actoren onderkennen al de urgentie, welke nog niet?
   - voor welke veranderingen staat de gemeente? Aard en omvang? Hoe ingrijpend zullen de veranderingen zijn?
   - kan de gemeente die veranderingen aan? Wat is de huidige attitude en cultuur? Is er enthousiasme voor verandering, of is er juist sprake van weerstand? Is er sprake van sectorale verkokering? Is er een cultuur van samenwerken? Wat zijn de sterke en zwakke kanten van de gemeente?
   - is de afdeling Communicatie al bij het onderwerp betrokken? Wordt de interne communicatie over het onderwerp al professioneel ingevuld. Vinden de medewerkers ook dat ze er al genoeg over horen?
3. De ambities van de gemeente met betrekking tot de elektronische overheid. Op hoofdlijnen, maar – en dat is echt belangrijk - wel in termen van concrete resultaten en tijdpaden.
4. Wat wordt op hoofdlijnen de aanpak?
   Hoe gaan randvoorwaarden ingevuld worden?
   Hoe gaat er voldoende verandercapaciteit beschikbaar komen? Hoe gaan we het verandermanagement concreet invullen. Hoe gaan we de gehele organisatie bij het traject betrekken? Komt er een communicatieplan?
5. Welke beleidsuitspraken doet het gemeentebestuur om richting te geven aan wat de ambtelijke organisatie vervolgens gaat uitvoeren?
6. Welke materiële en personele middelen worden beschikbaar gesteld?
   Gaan alle sectoren meedoen? Wordt dat concreet ingepland en in afspraken vastgelegd? In termen van resultaten, maar ook in termen van materiële en personele middelen vanuit de sectoren?
   Gaat er externe deskundigheid ingehuurd worden? Bedenk daarbij overigens wel dat je niet alles kunt inhuren. Interne samenwerking uitbesteden bijvoorbeeld. Want voor samenwerken heeft men geen tijd. Maar als je erover nadenkt is het natuurlijk gewoon een raar verhaal.
7. Wat zijn de vervolgstappen? Wat is de planning? Wie wordt verantwoordelijk voor de uitvoering? Welke project- of programmaorganisatie wordt daarvoor opgezet?
   Hoe gaat er gestuurd worden? Wie is er op bestuurlijk niveau verantwoordelijk? Hoe gaat de voortgang gemonitord worden? Wie gaat er rapporteren, hoe, wanneer en aan wie?
8. De geplande besluitvorming met betrekking tot het voorliggende document (ambtelijke top, gemeentebestuur).

4.5 E-PARAGRAAF VOOR HET COLLEGEPROGRAMMA

Voor de raadsperiode 2006-2010 heeft EGEM begin 2006 de E-paragraaf uitgebracht. De e-paragraaf bevat teksten die gemeenten konden benutten bij het opstellen van hun collegeprogramma's. Ook biedt het inspiratie voor het opstellen van een strategiedocument. Vandaar dat we hier de inhoud geven van deze E-paragraaf.

■ **DE INHOUD**

In de raadsperiode 2006-2010 staat voor het college van de gemeente ‹ ..... › het volgende klantbeeld centraal:
'Ik mag van mijn gemeente een goede service en efficiënte dienstverlening verwachten, wanneer en hoe ik dat wil. Ik hoef maar één keer mijn gegevens te verstrekken en ik weet dat er zorgvuldig mee wordt omgesprongen.'

E-resultaten in 2010

Burgers, bedrijven, verenigingen en instellingen van de gemeente ‹ ..... › kunnen rekenen op een goede service en efficiënte dienstverlening. Zij bepalen zelf wanneer en hoe zij dat wensen; fysiek aan de balie, per brief, telefonisch of via internet. Voor de inwoners is de gemeente ‹ ..... › het eerste logische aanspreekpunt voor de overheid.

In de gemeente ‹ ..... › is overheidsinformatie optimaal beschikbaar, ook informatie die van andere overheidsorganen afkomstig is (bijv. waterschap, Provincie. ZBO's, Milieudienst, Rijksoverheid) maar die wel betrekking heeft op het grondgebied van de gemeente.

Burgers, bedrijven, verenigingen en instellingen van de gemeente ‹ ..... › kunnen uiterlijk in 2010 zelf aangeven welke informatie zij van de gemeente wensen te ontvangen. Deze informatie is volledig en actueel.

Klanten van de overheid hoeven gegevens maar één keer aan te leveren. De gemeente ‹ ..... › maakt inzichtelijk wat zij van de klant weet en gebruikt deze gegevens niet zonder toestemming.

Op weg naar 2010

Om dit alles te kunnen realiseren maakt de gemeente zo veel als mogelijk gebruik van ICT-toepassingen die door of samen met andere overheidsorganisaties zijn ontwikkeld. De gemeente ‹ ..... › creëert niet zelf een nieuwe oplossing als een vergelijkbaar alternatief operationeel is bij andere overheidsorganisaties. De gemeente ‹ ..... › stroomlijnt ICT-toepassingen door gebruik te maken van Open Standaarden. Bij gelijke geschiktheid van soortgelijke ICT-toepassingen kiest de gemeente voor het gebruik van de Open Source Software variant.

Invoering ELO-voorzieningen

Om bovenstaande beleidsuitgangspunten te realiseren zal de gemeente ‹ ..... › voor 2010 in ieder geval de volgende onderdelen van de e-overheid ingevoerd hebben:

- DigiD;
- Burger Service Nummer (BSN);
- basisregistratie bedrijven;
- basisregistratie gebouwen;
- basisregistratie percelen;
- basisregistratie personen;
- basisregistratie topografie.

ICT-beleidsartikel[11]

Ter borging van de bovengenoemde onderdelen van de e-overheid in de gemeente ‹ ..... › zal een ICT-beleidsartikel opgenomen worden in de meerjarenbegroting 2006-2010, waarin de voorgenomen investeringen en de realisatie daarvan duidelijk zichtbaar worden.

Tevens wordt in dit beleidsartikel inzicht gegeven in de kosten voor beheer, onderhoud en afschrijving en personeel van bestaande ICT en een gespecificeerde reservering voor ICT-vernieuwingen. Bij deze laatste reservering wordt bovendien aangegeven welke alternatieve vormen van interne en/of externe samenwerking zijn overwogen om een zo kostenefficiënt en vraaggericht mogelijke keuze te maken.

Tot zover de tekst van het instrument E-paragraaf. Een elektronische versie met verdere toelichting is ook beschikbaar op de site van EGEM.

11 Het opnemen van een ICT-beleidsartikel in de gemeentelijke begroting is een aanbeveling uit het rapport Puzzelen met prioriteit van Prof. Dr. HP.M. (Hein) van Duivenboden , Dr. Ir. M. (Marcel) Rietdijk e.a. Dit onderzoek naar het absorptievermogen bij gemeenten is uitgevoerd in opdracht van de VNG en het Ministerie van BZK. Zie ook paragraaf 2.5.

05 AANVULLENDE INSTRUMENTEN

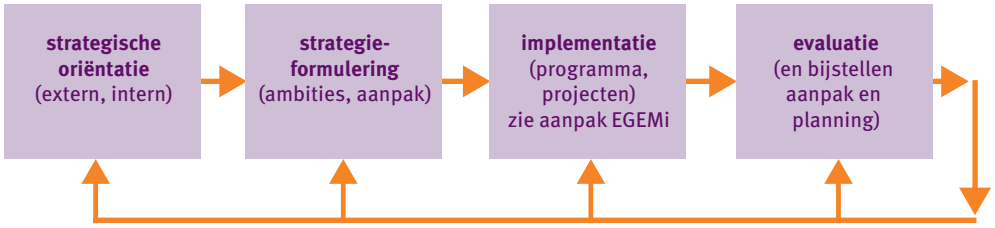
5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden aanvullende instrumenten beschreven voor de verdere uitwerking van een aanpak voor het ontwikkelen van de elektronische gemeente, van oriëntatie en analyse tot de uitvoering van een programma. De instrumenten zijn gericht op zowel de inhoud als het proces. Ook is een paragraaf gewijd aan de aanpak van EGEM-i (implementatieteams).
Ook hierbij is het van belang te komen tot een maatwerkaanpak die past bij de eigen situatie.

Begonnen wordt met het schetsen van de strategiecyclus, van oriëntatie tot implementatie en evaluatie. Dan volgt een mogelijke fasering voor het hele traject tot en met het uitvoeren van een programmaplan. De EGEM Quickscan, de SWOT-analyse en Volwassenheidsmodellen voor websites worden beschreven als instrumenten voor analyse en positiebepaling. Daarna volgen suggesties voor - waar nodig - de eerste stappen en een paragraaf over de aanpak van EGEM-i. Het hoofdstuk eindigt met het noemen van bouwstenen voor veranderen, samenwerken en het verbeteren van de eigen gemeentelijke website.

5.2 STRATEGIECYCLUS

Het is goed het formuleren van een strategie een plek te geven binnen een reguliere strategiecyclus. Op hoofdlijnen bevat zo'n cyclus de volgende vier fasen:
1. strategische oriëntatie, oftewel een scan van de externe en interne omgeving;
2. strategieformulering;
3. strategie-implementatie;
4. evaluatie.



Strategische oriëntatie

Een strategische oriëntatie begint met het vaststellen van evaluatieresultaten (wat is tot nu toe bereikt, waar staan we nu) in relatie tot in een vorige cyclus vastgestelde ambities en aanpak. Daarnaast wordt – als onderdeel van de strategische oriëntatie - een scan van de externe en interne omgeving uitgevoerd. De hoofdstukken 2 en 3 van deze publicatie bieden een schets van die omgeving.

De belangrijke aandachtsgebieden bij de externe oriëntatie zijn:
- de taakomgeving (wettelijke taken, landelijke politiek, het rijk, lokale politiek);
- de maatschappelijke omgeving (burgers en bedrijven, waaronder de wensen van, maar ook technische en maatschappelijke ontwikkelingen zoals Internet).

Hierbij gaat het om de lange termijn ontwikkelingen, oftewel de ontwikkelingen die bepalend zijn of worden voor de toekomst. De ontwikkelingen worden vertaald naar de betekenis ervan voor de eigen organisatie. Het resultaat kan bestaan uit een ordening naar kansen en bedreigingen, oftewel de externe strategische factoren.

Belangrijke aandachtsgebieden van de interne omgeving zijn:
- cultuur van de organisatie;
- organisatie-inrichting (organisatiestructuur, processen);
- middelen (medewerkers, financiën).

Het resultaat van de interne oriëntatie levert de sterkten en zwakten van de organisatie op, oftewel de interne strategische factoren.

Vervolgens worden de resultaten van de uitgevoerde in- en externe scans vertaald naar een selectie van strategische factoren die de organisatie beschouwd als bepalend voor de lange termijn. in een nadere analyse. Het resultaat is de basis voor het ontwikkelen van zaken als visie, missie, doelen en aanpak in de fase van strategieformulering.

Strategieformulering
In deze fase worden de eigen ambities en een aanpak op hoofdlijnen bepaald en vastgelegd. Hoewel het meest tastbare resultaat uiteindelijk zal bestaan uit de inhoud van een strategiedocument, is het in deze fase ook belangrijk te komen tot draagvlak en commitment. Een goede aanpak van het proces is in deze fase dan ook essentieel.

Qua inhoud gaat het om de volgende onderdelen van een strategie:
- Een visie.
  Dit is de eigen kijk op ontwikkelingen, hoe die de organisatie raken. Ook hoe de organisatie kan of moet inspelen op de toekomst, hoe zij zich wil ontwikkelen.
- Een missie.
  De missie is een kort statement dat aangeeft wat de organisatie voor haar omgeving wil zijn, welke bijdrage de organisatie wil leveren aan haar omgeving, wat het wil betekenen voor haar stakeholders (klanten, de politiek, opdrachtgevers).
- Ambities, doelen en concreet te bereiken resultaten.
  Dit lijkt duidelijk, maar vaak is het in de praktijk uiterst lastig te komen tot te realiseren resultaten die echt concreet geformuleerd zijn. Formuleringen als 'onze gemeente wil een klantgerichte organisatiee zijn' en 'de gemeente kiest voor een efficiënt werkende ambtelijke organisatie' klinken op zich goed. Zo goed dat niemand er op tegen is. Dus zeggen dergelijke formuleringen weinig over hetgeen de gemeente in een afgesproken periode concreet aan meetbare resultaten zou willen bereiken. Doelen of resultaten moeten niet alleen mooi klinken, maar ook specifiek en onderscheidend zijn. Het Engelse begrip Objectives geeft het beste aan wat de bedoeling is. Ook de afkorting SMART is in dit verband een bekende. Zorg dat geformuleeerde doelen Specifiek zijn, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.
- Aanpak.
  Aanpak gaat over hoe de gemeente het op hoofdlijnen gaat doen, het realiseren van de benoemde ambities en resultaten. De detailuitwerking van de aanpak is onderdeel van de implementatiefase waaarin programma's en projecten worden gedefinieerd en uitgevoerd.

Strategie-implementatie
De strategie-implementatie krijgt invulling met programma's, projecten, planningen, budgetten en procedures. Het is niet het primaire aandachtsgebied van deze Handreiking. EGEM-i werkt met een standaard aanpak (zie paragraaf 5.9) en er zijn bij EGEM en EGEM-i implementatiehandleidingen voor deelgebieden beschikbaar.

Strategie-evaluatie
In deze fase wordt de aanpak en hetgeen tot op dat moment bereikt is geëvalueerd.
De evaluatieresultaten zijn bij een volgende strategiecyclus input voor de strategische oriëntatie. Ook kan gekozen worden voor tussentijdse evaluaties, bij voorkeur in combinatie met permanente monitoring van de voortgang.

5.3 NADERE FASERING VOOR HET ONTWIKKELEN VAN DE EIGEN E-GEMEENTE

Als de gemeente nog vrijwel aan het begin staat van een gemeentebrede aanpak, dan kan de volgende fasering een passende zijn:

Een mogelijke fasering:
1. beperkte oriëntatie (waar gaat het over, wat komt er op ons af, wat betekent dat?);
2. initiatie (aanwijzen op concernniveau van een eigenaar van het onderwerp);
3. programmadefinitie;
4. concernbrede oriëntatie, communicatie, bewustwording;
5. formuleren van een strategiedocument;
6. opstellen van een programmaplan (waarin ambities en een aanpak op hoofdlijnen worden vertaald naar een samenhangende set van uit te voeren projecten);

7. uitvoeren van het programmaplan (projectorganisatie opzetten, inzetten van mensen en middelen, monitoren van de voortgang, rapporteren). Bij voorkeur volgens de standaard fasering van EGEM-i. Dat komt neer op - na de voorbereidingsfase waarin de ambitiebepaling - de fasen inventarisatie, ontwerp, realisatie en gebruik;
8. jaarlijks evalueren en zonodig ambities en aanpak bijstellen.

Wellicht zijn sommige fasen in de eigen situatie al geheel of gedeeltelijk doorlopen. De gemeente kan het best zelf bepalen waar zij inmiddels staat. Daarom vragen ook hier de algemene richtlijnen om een vertaling naar de eigen situatie. Elke aanpak zal maatwerk moeten zijn, want afgestemd moeten zijn op de ambities, maar ook de mogelijkheden van de eigen organisatie. Het opstellen van een programmaplan is dus maatwerk.

De haalbaarheid van oplossingen is vaak gekoppeld aan in te vullen randvoorwaarden. Sommige randvoorwaarden kunnen zodanig van aard zijn, dat invulling ervan eerst een ander project vereist. Sommige oplossingen, zoals bijvoorbeeld een organisatiebrede zogenoemde dienstengerichte architectuur, vragen zelfs om een zodanige kennis, ervaring en attitude van de gemeentelijke organisatie dat een groeipad moet worden opgesteld om dat op te bouwen. Soms ook zal in het daarbij horende bewustwordingsproces duidelijk worden dat vergaande vormen van samenwerking met andere partijen nodig zijn.

Soms zal geconstateerd worden dat er al het een en ander loopt, maar dat er nog sprake is van een wat versnipperde en diffuse aanpak. De conclusie kan dan zijn dat lopende initiatieven alsnog gebundeld moeten worden tot een meer structurele en concernbrede aanpak.

Het uiteindelijke resultaat zal een structureel nieuwe omgeving moeten zijn met vernieuwde dienstverlening, een daarbij passende vernieuwde interne omgeving, klanten die goed uit de voeten kunnen met de nieuwe dienstverlening en medewerkers die in de nieuwe omgeving met enthousiasme hun werk doen.

Veranderen is ingewikkeld. Er leiden vele wegen naar Rome. In dit verband is de standaard aanpak van EGEM-i, maar wel gericht op een maatwerk invoeringsplan, belangrijk
(zie § 5.9. Ook verwijzen wij naar de EGEM-uitgave Verander écht! (§ 5.8).

5.4 SUGGESTIES VOOR – WAAR NODIG - DE EERSTE BESTUURLIJKE STAPPEN

Weinig gemeenten zullen nog geheel blanco zijn met betrekking tot het thema e-overheid. Op het niveau van het bestuur kan dat anders liggen. Zeker op het niveau van individuele bestuurders. Daarom hier een paar suggesties voor de eerste stappen op dit terrein.

- Ga na waar de eigen gemeente staat met betrekking tot het onderwerp elektronische overheid. Is er al een strategiedocument waarin ambities en aanpak? Is er een programma- of projectenplan gericht op implementatie? Welke initiatieven lopen er al? Is er een centrale aansturing? Wat is er al gerealiseerd? Is er wellicht een EGEM Quickscan uitgevoerd?
- Zorg zonodig voor een nadere strategische oriëntatie. Wat is de impact van de landelijke ontwikkelingen op de eigen gemeente? Maar kijk ook naar interne ontwikkelingen: zijn er knelpunten met betrekking tot de dienstverlening aan burgers, maar ook met betrekking tot de bedrijfsvoering? Werkt de gemeente efficiënt? Wat doet de gemeente al aan adminstratieve lastenverlichting? Wat is het imago van de gemeente?
- Start zonodig een traject voor het opstellen van een strategiedocument waarin de gemeente haar ambities vastlegt plus een aanpak op hoofdlijnen.Zorg daarbij voor betrokkenheid van het gehele gemeentelijke apparaat (het thema e-gemeente is een organisatiebreed onderwerp en gaat dus veel verder dan het onder 'middelen' vallende onderwerp I&A). Laat het gemeentebestuur het strategiedocument vaststellen.
- Laat op basis van het resulterende ambitie- of strategiedocument een uitvoeringsprogramma (programmaplan) opstellen (zie voor dit onderdeel ook de aanpak van EGEM-i).
- Let ook op randvoorwaarden, waaronder benodigde deskundigheid, en Zorg voor een financiële planning en tijdplanning. Lopen er al allerlei losse initiatieven, breng die dan onder in één – samenhangend – programma.
- Ga sturen op realisatie van dat uitvoeringsprogramma.

5.5 VERANDERVERMOGEN VAN DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

Soms zal geconstateerd moeten worden dat het verandervermogen van de organisatie beperkt is. Dat betekent niet dat de gemeente maar even niets moet doen. Ook dan is werken aan de Elektronische overheid zinvol. Maar de fasering vraagt in dat geval nog meer aandacht. Parallel aan projecten voor bijvoorbeeld elektronische dienstverlening, zal er dan een traject gestart moeten worden voor het verbeteren van de kwaliteit van de organisatie. Anders lopen goede inhoudelijke bedoelingen uiteindelijk vast op randvoorwaardelijke blokkades.

Het werken aan de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie komt in feite neer op het georganiseerd verhogen van het volwassenheidsniveau van de organisatie. Het INK-model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit is dan een goede leidraad. Hierop is ook de eerder bepsproken EGEM Quickscan gebaseerd.

Aandachtsgebieden bij het verbeteren van de kwaliteit van de organisatie zijn onder andere:

- De medewerkers (kennis, ervaring, attitude), maar ook de kwaliteit van het personeelsbeheer, ofwel human resource management.
- De kwaliteit van het management (sturend, samenwerkend, motiverend, inspirerend?).
- Aandacht voor de klanten.
- Bestuur en financiën.
- De cultuur van de organisatie (open of gesloten, intern gericht of openstaand voor de omgeving en andere afdelingen, procedure- of klantgericht, behoudend of gericht op vernieuwing, alleen vak- en productgericht of ook gericht op communicatie, interactie en de kwaliteit van het proces).
- Het vermogen te communiceren en in- en extern samen te werken.
- Het vermogen de eigen werkwijze ter discussie te stellen en te veranderen.
- Het vermogen herhaald en volgens vastgestelde normen de eigen werkprocessen op afdelingsniveau uit te voeren (proces georiënteerd, INK-fase 2).
- Het vermogen om herhaald, volgens vastgestelde normen alle werkprocessen van de organisatie in samenhang uit te voeren (systeem georiënteerd, INK-fase 3).
- Het vermogen om samen met ketenpartners te werken aan de kwaliteitsverbetering van de gehele overheid (keten georiënteerd, INK-fase 4).
- Het vermogen voortdurend te veranderen (transformatie georiënteerd, INK-fase 5).

Zie voor meer informatie:

- de EGEM-brochure Het ABC van de verandering;
- de EGEM-uitgave Verander écht, acht stappen waarmee u gemeentelijke verandertrajecten onomkeerbaar maakt (www.egem.nl);
- de INK-publicatie De zelfbewuste gemeente (www.ink.nl),

PARALLEL FASEREN

Bij het tegelijkertijd werken aan de elektronische gemeente en de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie is het zaak de fasering van beide trajecten ook onderling goed af te stemmen. Dat kan bijvoorbeeld inhouden dat alvast eenvoudige vormen van elektronische dienstverlening worden ingevoerd, terwijl er ook een project start om de gemeentelijke organisatie van (bijvoorbeeld) INK-fase 2 naar fase 3 te tillen. Heeft dat eenmaal resultaten opgeleverd, dan is er meer ruimte voor het invoeren van meer complexe vormen van elektronische dienstverlening en bijvoorbeeld ook digitale afhandeling (van elektronisch aangevraagde diensten).

ANDERE OPLOSSINGEN

In bepaalde gevallen kunnen er ook andere belemmeringen zijn. Is bijvoorbeeld de schaalgrootte van de gemeente beperkt, dan kan de conclusie zijn dat zelfs het verbeteren van de kwaliteit van de organsatie niet voldoende is. Want de uitdagingen zijn omvangrijk en complex. Het kan zinvol zijn dan te gaan nadenken over andere oplossingen, waaronder samenwerking met andere gemeenten.

5.6 DE QUICKSCAN VAN EGEM

De EGEM QuickScan is gebaseerd op het INK-managementmodel. De gedachte achter het INK-model is dat een organisatie voor het bereiken van een bepaald volwassenheidsniveau moet werken aan tien aandachtsgebieden. Die aandachtsgebieden omvatten alle aspecten van de bedrijfsvoering. Dat zijn:

- leiderschap;
- management van medewerkers;
- strategie en beleid;
- management van middelen;
- processen;
- medewerkers;
- klanten en leveranciers;
- maatschappij;
- bestuur en financiers;
- verbeteren en vernieuwen.

KENMERKEN EXCELLENTE ORGANISATIE

Het INK-managementmodel is gebaseerd op vijf fundamentele kenmerken van een excellente organisatie.

1. Leiderschap met lef
   De leiding bepaalt op basis van externe en interne informatie een uitdagende koers, draagt deze uit, motiveert, luistert, gaat de consequenties — ook voor zichzelf — niet uit de weg, is integer en houdt vol.
2. Resultaatgerichtheid
   De leiding stuurt op de toegevoegde waarde van de verrichte inspanningen en houdt de waardering door de verschillende groepen belanghebbenden (klanten, leveranciers, partners, medewerkers, bestuur, financiers en maatschappij) in balans.
3. Continu verbeteren
   Gemeten resultaten worden systematisch vergeleken met de, van de visie afgeleide, doelstellingen. Trends en afwijkingen worden geanalyseerd en leiden tot duurzame verbeteringen. De leiding stimuleert medewerkers om innovatieve oplossingen aan te dragen en kennis uit te wisselen.
4. Transparantie
   Processen, hun onderlinge relaties en prestatie-indicatoren zijn vastgelegd en gecommuniceerd aan belanghebbenden. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn bekend. Kosten en baten zijn per proces(onderdeel) te meten en iedere werknemer kent zijn bijdrage aan het eindresultaat.
5. Samenwerking
   Management en medewerkers werken op een professionele manier samen, waarbij persoonlijke doelen en organisatiedoelen op elkaar zijn afgestemd. Bureaucratische structuren zijn afgebroken. Met partners in netwerken wordt gezocht naar maximale toegevoegde waarde voor het geheel.

KWALITEITSNIVEAUS

Er worden vijf ontwikkelingsfasen of –niveaus onderscheiden.

Fase 1: Activiteit georiënteerd
In zijn eigen werksituatie streeft iedereen ernaar het werk zo goed mogelijk uit te voeren. Vakmanschap wordt hoog gewaardeerd en door opleidingen ondersteund. Als er klachten zijn, probeert de onderneming deze te verhelpen.

Fase 2: Proces georiënteerd
De primaire processen worden beheerst. De afzonderlijke processtappen zijn geïdentificeerd, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen vast. Prestatie-indicatoren fungeren als stuurmiddel. Processen worden verbeterd op basis van geconstateerde afwijkingen.

Fase 3: Systeem georiënteerd
Er wordt op alle niveaus systematisch gewerkt aan de verbetering van de onderneming als geheel. De Plan-Do-Check-Act-cyclus wordt toegepast in primaire, ondersteunende en besturingsprocessen. Klantenfocus is dominant voor het beleid dat erop is gericht problemen te voorkomen in plaats van te verhelpen.

Fase 4: Keten georiënteerd
Samen met partners in de voortbrengingsketen wordt gestreefd naar een maximale, toegevoegde waarde. Per partner wordt bepaald wie het meest geschikt is om een bepaalde taak uit te voeren. Besturingssystemen worden met elkaar verbonden. Innovatie staat voorop.

Fase 5: Transformatie georiënteerd
De strategie is erop gericht in de markten waarin men opereert tot de top te behoren. Op basis van een lange termijn visie worden tijdig de bakens verzet om activiteiten in nieuwe markten op te starten, bedrijfsonderdelen met een lagere, toegevoegde waarde af te stoten en de inrichting van de onderneming aan de gewijzigde omstandigheden aan te passen.

DE INFORMATIEVOORZIENING

Het algemene INK-managementmodel kan worden vertaald naar het aandachtsgebied informatievoorziening (deelgebied van het INK-aandachtsgebied management van middelen). Dat levert het volgende op.

Aandachtsgebieden:
- leiderschap aan informatievoorziening;
- management van I-, A- en O-medewerkers;
- strategie en informatiebeleid;
- management van middelen waaronder gegevens, functionaliteit en infrastructuur;
- management van informatieprocessen;
- medewerkers (alle, ook de gebruikers);
- klanten en leveranciers;
- maatschappij;
- bestuur en financiers.

De onderscheiden volwassenheidsniveaus zijn:
1. kwaliteit op de werkplek.
   De informatievoorziening is georganiseerd op het niveau van en op initiatief van individuele gemeentelijke medewerkers;
2. beheersing van de primaire processen.
   De informatievoorziening is georganiseerd rondom afzonderlijke primaire processen van de gemeente, dus sectoraal en per afdeling;
3. de organisatie als samenhangend geheel.
   De informatievoorziening is georganiseerd op concernniveau en is op dat niveau een samenhangend geheel;
4. samenwerking in de keten.
   De informatievoorziening is over de grenzen van de eigen gemeente heen georganiseerd en ondersteunt het functioneren van de gemeente in ketens;
5. transformatievermogen.
   De informatievoorziening is zo georganiseerd dat het de gemeente ook ondersteunt bij het voortdurend aanpassen van de gemeentelijke organisatie aan veranderende omstandigheden.

Een van de principes achter het INK-model is de regel dat een organisatie pas in een hogerliggende fase wordt ingedeeld als de organisatie op alle onderscheiden aandachtsgebieden voldoende scoort. De gedachte is dat als aan één randvoorwaarde niet is voldaan, dat een belemmering zal zijn voor een blijvend succesvolle implementatie van een bij een bepaald niveau horende oplossing.

De EGEM Quickscan is erop gericht vast te stellen in welke fase een gemeente zich bevindt met betrekking tot haar informatievoorziening, het thema elektronische overheid en de daarvoor benodigde kwaliteit van de organisatie. Voor meer informatie over inhoud en werkwijze wordt verwezen naar de Handleiding EGEM Quickscan.

MEER INFORMATIE

Aanvullende informatie over het INK-model, achterliggende filosofie en toepassingen is te lezen in een aantal publicaties van het INK-instituut (www.ink.nl):

- Informatiebrochure INK. De brochure geeft een globaal beeld van de activiteiten van het INK en een korte uiteenzetting van het INK-managementmodel. U kunt een papieren brochure bestellen, de brochure 'Informatie' is ook gratis te downloaden als PDF-bestand;
- Introductie, filosofie, inhoud en toepassing van het INK-managementmodel;
- Handleiding Positiebepaling voor publieke sector, onderwijs en zorginstellingen (versie 2006);
- Gids voor het evalueren van organisaties;
- Handreiking Verbeteren en Vernieuwen;
- Handreiking op weg naar integraal besturen;
- Publiek Presteren, op weg naar een vitale overheidsorganisatie;
- Managementsystemen op een rij;
- Organisatieontwikkeling van INK-fase 2 naar fase 3;
- Kwaliteit van Human Resource Management;
- Ketenmanagement.

En tenslotte:

- De Zelfbewuste Gemeente.
  Uitgangspunt van deze bundel is de publieke dienstverlening van gemeenten. De commissie Jorritsma roept gemeenten op zelfbewust te zijn en adequaat in te spelen op veranderende omstandigheden en te voldoen aan de eisen van de diverse belanghebbenden. Veel gemeenten proberen aan de slag te gaan met de stevige ambities die er liggen. Elke gemeente doet dat op een eigen manier en in een eigen tempo. De bundel bevat impressies die gemeenten uitnodigen om de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie verder te verbeteren.

Zie verder www.ink.nl.

5.7 SWOT-ANALYSE

De SWOT-analyse is een sterk instrument om ontwikkelingen die op een organisatie afkomen te combineren met de mogelijkheden van de organisatie. Primair ontwikkeld voor het bedrijfsleven is het in de loop der tijd het een bruikbaar instrument gebleken voor allerlei soorten organisaties, waaronder organisaties in het publieke domein. De SWOT-analyse kasn worden toegepast als onderdeel van strategisch management. Het kan worden gebruikt voor het ontwikkelen van een bedrijfsstrategie in algemene zin, maar ook voor het uitwerken van beleidsopties rondom een specifiek thema. Hier wordt de SWOT-analyse gepositioneerd als instrument voor het ontwikkelen van een eigen gemeentelijke strategie rondom het thema e-overheid.

STRATEGISCHE FACTOREN

De SWOT-analyse onderscheidt vier soorten strategische factoren:

- kansen voor de eigen organisatie op basis van externe ontwikkelingen;
- bedreigingen voor de eigen organisatie op basis van externe ontwikkelingen;
- sterke punten van de eigen organisatie of producten;
- zwakke punten van de eigen organisatie of producten.

Vaak hebben bedreigingen de betekenis van wat er mis gaat als de organisatie niet of niet goed reageert op de externe ontwikkelingen, dat wil zeggen de ontwikkelingen die op de eigen organsatie betrekking hebben en dus op de organisatie afkomen.

ANALYSE

De gedachte achter het analyse-deel, dat volgt op het in kaart brengen van relevante ontwikkelingen, is:

- versterken van de sterke punten;
- elimineren of neutraliseren van de zwakke punten, of zo mogelijk zelfs omzetten naar sterke punten;
- sterke punten gebruiken om aan de slag te gaan met de kansen die zich aandienen;
- zorgen dat je daarbij zo weinig mogelijk last hebt van de zwakke punten;
- sterke punten ook gebruiken om de bedreigingen te pareren
- vaak is het goed aan de slag gaan met de kansen die zich aandienen al voldoende om geen of niet te veel last te hebben van de bedreigingen die zich aandienen.

Het resultaat van een SWOT-analyse wordt vastgelegd in een matrix.

Interne (strategische) factoren: Externe (strategische) factoren:	**Sterke punten:** - …….. - …….. - …… - …..	**Zwakke punten:** - …….. - …….. - …… - …..
Kansen: - …….. - …….. - …… - ….	Strategieën waarbij sterke punten worden ingezet om voordeel te behalen uit de kansen die zich voordoen.	Strategieën waarbij door het overwinnen van zwakke punten voordeel wordt behaald uit de kansen die zich voordoen.
Bedreigingen: - …….. - …….. - …… - ….	Strategieën waarbij sterke punten worden ingezet om bedreigingen te neutraliseren.	Strategieën om zwakke punten te minimaliseren en bedreigingen te vermijden.

Het is belangrijk goed na te denken over de samenstelling van het team dat een SWOT-analyse uitvoert. Gedacht kan worden aan een combinatie van verantwoordelijke actoren, vertegenwoordigers van overige betrokkenen en toegevoegde deskundigen.

Het is verder belangrijk om de keuze voor onderkende strategische factoren en strategieën van een argumentatie te voorzien. Dat leidt tot een groter bewustzijn en schept duidelijkheid, zowel in het team dat de analyse uitvoert als naar de organisatie waarnaar het resultaat gecommuniceerd gaat worden.

Tot slot nog een opsomming van in- en externe aandachtsgebieden.

Extern:
- maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder ook het gebruik van nieuwe media, zoals Internet;
- landelijk beleid van het rijk;
- wetgeving;
- lokale politieke ontwikkelingen;
- klanttevredenheid, vraagpatronen;
- ontwikkelingen in sectorale en sectoroverschrijdende ketens waar de gemeente deel van uit maakt;
- technische ontwikkelingen.

Intern:
- het externe profiel en de positie van de gemeente;
- het gemeentebestuur;
- het productenpakket van de gemeente;
- integraal, klantgericht, doelgroepgericht en gebiedsgericht werken;
- de organisatiecultuur;
- de organisatiestructuur;
- de beleidsvoering (effectief);
- de bedrijfsvoering (efficiënt);
- de bedrijfsmiddelen (begroting, personele bezetting);
- de gemeentelijke informatievoorziening (ondersteunend).

5.8 VERANDER ÉCHT!

De EGEM-uitgave *Verander écht! Acht stappen waarmee u gemeentelijke verandertrajecten onomkeerbaar maakt*, is gebaseerd op de benadering van John P. Kotter. Deze Amerikaanse hoogleraar aan de Harvard Business School gaat er vanuit dat je alleen succesvol kunt veranderen als je het inzicht hebt dat ingrijpende veranderingen niet gemakkelijk tot stand komen. Zelfs

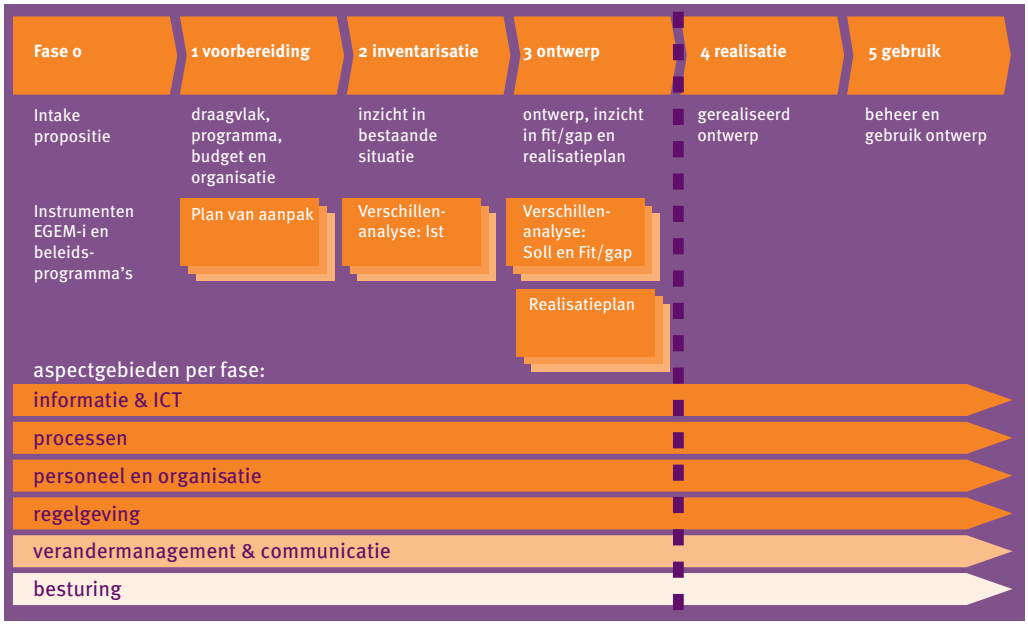
als voor een buitenstaander duidelijk is dat veranderen noodzakelijk is, komt die verandering vaak toch niet tot stand. Bijvoorbeeld omdat een organisatie niet op de klant is gericht. Of omdat er sprake is van een naar binnen gerichte cultuur. Of de bestaande bureaucratie werkt verlammend, of er is weinig vertrouwen, of er is gebrek aan samenwerking, of de houding is arrogant ('we zijn toch uniek'). Of er is gebrek aan leiderschap of teveel angst voor het onbekende. Een succesvolle veranderstrategie moet met al deze mogelijke barrières rekening houden.

Voor het veranderen van een organisatie gaat Kotter uit van een achtfasenmodel. Het model bevat acht stappen, die weliswaar geen garantie voor succes zijn, maar wel inzicht bieden in de kritische succesfactoren van een organisatieverandering.
De stappen zijn:
1. Urgentiebesef vestigen
2. Leidende coalitie vormen
3. Visie en strategie
4. Veranderingsvisie communiceren
5. Breed draagvlak creëren
6. Korte termijn successen genereren
7. Verbeteren, consolideren en meer verandering
8. Nieuwe benadering verankeren

Kotter heeft de acht stappen bewust in een bepaalde logische volgorde gezet, maar in concrete trajecten kunnen ze door elkaar lopen.
De eerste vier fasen uit het model bereiden de organisatie voor op de aanstaande transformatie. Vaak wordt aan deze eerste stappen te weinig aandacht besteed of worden de stappen zelfs overgeslagen. Een organisatie probeert dan te transformeren door alleen de stappen 5, 6 en 7 te zetten. Het gevolg is geen of onvoldoende urgentiebesef waardoor de leidende coalitie uit elkaar kan vallen nog voordat deze een hechte vorm heeft kunnen aannemen. Bestudering van transformaties leert dat:
- zonder een goede voorbereiding (de eerste vier stappen) er zelden een solide basis is om op voort te bouwen;
- zonder een goede afhechting (de achtste en laatste stap) veranderingen zelden beklijven.

5.9 STANDAARD AANPAK EGEM-I

EGEM-i onderscheidt binnen haar standaard aanpak 5 fasen:
1. voorbereiding;
2. inventarisatie;
3. ontwerp;
4. realisatie;
5. gebruik.



Als een gemeente EGEM-i inschakelt, dan doet een regie-adviseur eerst een intake. Dat is fase 0. Op basis van de intake doet EGEM-i de gemeente een voorstel (propositie) voor de door EGEM-i te volgen aanpak in de fasen 1 tot en met 3. Accepteert de gemeente dit voorstel, dan is dat de afsluiting van fase 0.

Vervolgens kan de gemeente gebruik maken van door EGEM-i geselecteerde adviseurs voor de uitvoering van de fasen 1, 2 en 3 volgens de in de propositie vastgelegde aanpak. In fase 1 wordt een eerste versie van een programmaplan opgesteld. Dit kan in de volgende fasen worden bijgesteld. Op basis van het programmaplan ontstaat een realisatieplan. Het is de bedoeling fase 3 af te sluiten met een realisatieplan dat bestuurlijk is geaccordeerd.

De aanpak is gericht op zes aspectgebieden:
- informatie & ICT;
- processen;
- personeel & organisatie;
- regelgeving;
- verandermanagement & communicatie;
- besturing.

De voorbereidingsfase bevat de activiteiten:
- verwerven van draagvlak onder belanghebbenden;
- vaststellen ambities;
- opstellen van een programmaplan.

In de inventarisatiefase wordt de huidige situatie, de IST-situatie, geïnventariseerd.

De ontwerpfase bevat de activiteiten:
- (her)ontwerp van toekomstige situatie op verschillende aspectgebieden (SOLL);
- fit/gap -analyse op verschillende aspectgebieden;
- vaststelling van toekomstige situatie;
- opstellen van een realisatieplan (hoe komen we van IST naar SOLL ?), eventueel samengesteld uit een aantal deelrealisatieplannen.

Deze drie fasen worden door EGEM-i ondersteund. Vervolgens is het aan de gemeente een en ander in fase 4 te realiseren en in fase 5 in gebruik te nemen.

EGEM-i gaat uit van een standaard aanpak, maar vertaalt die per gemeente naar maatwerk.

5.10 BOUWSTENEN VOOR SAMENWERKEN

Het realiseren van de eigen e-Gemeente is complex. Tegelijkertijd hebben veel gemeenten een beperkte schaalgrootte. Die combinatie is vaak aanleiding voor intergemeentelijke samenwerking. Uit onderzoek blijkt dat al zo'n 150 tot 200 gemeenten samenwerken op het gebied van automatisering en informatisering.

VNG-STANDPUNT SAMENWERKING

Hier het standpunt van de VNG met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking (december 2006).

'De elektronische overheid is hard nodig voor betere dienstverlening en minder administratieve lasten. De VNG, het Rijk, provincies en waterschappen onderschrijven deze stelling gezamenlijk in de Verklaring Betere Dienstverlening, Minder Administratieve lasten met de elektronische overheid.

Om de elektronische overheid te realiseren is de ELO-agenda opgesteld, met daarop alle ontwikkelingen rond digitalisering van dienstverlening en processen. Deze drukke agenda betekent wel, dat er de komende jaren veel gevraagd wordt van gemeenten wat betreft hun organisatie-en veranderingsvermogen, financiële planning, beschikbare capaciteit en expertise.

SHARED SERVICES

In de verklaring is daarom opgenomen dat samenwerking en leren van elkaar een van de belangrijkste prioreiten is: shared services voor technische voorzieningen, uitbesteding en expertisebundeling. De VNG streeft er naar om samen met EGEM gemeenten zo goed mogelijk van dienst te zijn bij het aangaan en inrichten van samenwerking.

Gemeenten zijn in velerlei opzichten uniek, maar daar waar er raakvlakken zijn, bijvoorbeeld bij inkoop of bij uitvoering van sommige taken, zal de VNG haar leden stimuleren om de samenwerking op te zoeken, zodat zij de nodige efficiëntieslagen kunnen maken.

BOUWWSTENEN

Samenwerken is niet makkelijk. Daarom heeft EGEM daarvoor een aantal ondersteunende bouwstenen ontwikkeld.

Waar begin je en wat spreek je af? Wat moet geregeld worden, wil je als gemeenten kunnen samenwerken op het vlak van ICT? Daarbij komt nog dat verschillende vormen van samenwerking mogelijk zijn, zowel juridisch als wat betreft de manier van samenwerken.
Uit een inventarisatie blijkt dat samenwerken de vorm kan hebben van kennisuitwisseling tot uitbesteding en de oprichting van shared service centra. Er zitten vele voordelen aan het gezamenlijk oppakken van het thema e-Gemeente.

Er zijn bouwstenen voor vier aandachtsgebieden van samenwerking.

Het opstarten en inrichten van de samenwerking

De bouwstenen voor dit aandachtsgebied zijn gericht op (proces)afspraken tussen de gemeenten.
Bouwstenen zijn:

- Bouwsteen Bestuursopdracht.
  Deze bouwsteen ondersteunt gemeenten bij het opstellen van een bestuursopdracht voor samenwerking tussen gemeenten op het gebied van ICT. Dit document kan daarbij als format dienen.
- EGEM QuickScan samenwerkingsverbanden.
  Om inzicht in de ontwikkelingen van elkaar te krijgen kan gebruik worden gemaakt van de EGEM QuickScan in het samenwerkingsverband. Dit geeft een gezamenlijk startbeeld.

De uitvoering van de samenwerking

Veelal is sprake van een aanpak langs twee parallelle sporen. Voor de korte termijn worden enkele projecten uitgevoerd die snel resultaten opleveren, zoals gezamenlijke inkoop en/of aanpak van nieuwe ontwikkelingen. Tegelijkertijd wordt door de politiek en de gemeentelijke organisaties gewerkt aan een gezamenlijke visie op het eindresultaat van de samenwerking.
Bouwstenen voor deze fase zijn:

- Longlist Quick Wins samenwerkingsverbanden
- Bouwsteen Informatiebeleidsplan
- Bouwsteen omgevingsverkenning
- Randvoorwaarden visievorming

Projectmatig aanpak

Om alle activiteiten in goede banen te leiden is een overkoepelend projectplan nodig met per deelproject een werkplan. Een heldere aanpak voor projectmatig werken geeft de samenwerkende gemeenten één taal om mee te werken en om de opzet en voortgang voor iedereen inzichtelijk te maken en te houden. Hiervoor heeft EGEM de Bouwsteen Projectmanagement beschikbaar. Het is een document voor gemeenten die nog maar beperkt ervaring hebben met projectmatig werken. Het biedt een opstap naar de methode Prince[12]. Uitgangspunt is dat goed projectmanagement een belangrijk onderrdeel is van goed opdrachtgeverschap.

12 Zie voor de originele Engelse tekst: 'About eGovernment', http://europa.eu.int/information_society/activities/egovernment_research/about_us/index_en.htm.

Communicatie
Om ook de ambtelijke organisaties blijvend te betrekken bij de ontwikkelingen is het zaak een doorlopend communicatietraject in te richten. EGEM kan gemeenten een voorbeeld van de aanpak van een samenwerkingsverband tonen als onderdeel van een beschikbare roadshow.

Zie verder de site van EGEM.

VERMENIGVULDIGEN DOOR DELEN

In opdracht van VNG en EGEM is een onderzoek uitgevoerd naar gemeentelijke samenwerkingsverbanden op ICT-gebied en de kennis die daarover al voorhanden is. Het onderzoeksrapport met de titel *Vermenigvuldigen door delen, 11 stappen om te komen tot intergemeentelijke ICT-samenwerking*, bevat een model voor de fasen of processtappen om te komen tot intergemeentelijke samenwerking op ICT-gebied.

De fasen bij het opzetten van een samenwerkingsverband zijn:
1. Verkenning en oriënteren
2. Behoefte vaststellen
3. Partnerstrategie
4. Partnerselectie
5. Ontwerp
6. Ontwikkeling
7. Uitvoering
8. Evaluatie
9. Bijsturing
10. Institutionalisatie
11. Beëindiging

Het rapport beschrijft op basis van praktijkvoorbeelden hoe samenwerking op het terrein van ICT in de praktijk werkt en hoe dat tot een succes kan worden gemaakt. Daartoe bevat het rapport onder andere een overzicht van bouwstenen en interventiemogelijkheden.

5.11 BOUWSTENEN VOOR GEMEENTELIJKE WEBSITES

VOLWASSENHEIDSMODELLEN WEBSITES EN E-DIENSTVERLENING

Er zijn vele modellen in omloop voor de fasering van het ontwikkelen van websites en dienstverlening via websites. Deze modellen kunnen helpen bij een gefaseerde invoering van e-dienstverlening en het plannen van activiteiten voor het ontwikkelen van bijbehorende oplossingen.

Modellen voor het ontwikkelen van websites en zogenoemde portals (websites met uitgebreide dienstverlening) kunnen eveneens behulpzaam zijn bij het prioriteren en gefaseerd ontwikkelen van de onderdelen van de gemeentelijke website.

Een bekende indeling van websites naar de mate van volwassenheid is:
1. Publicatie.
   De website wordt gebruikt om burgers en bedrijven te informeren;
2. Communicatie.
   Via de website is een e-mail-adres van de gemeente beschikbaar. Er kunnen vrij geformuleerde berichten worden verstuurd, bijvoorbeeld om een vraag aan de gemeente te stellen. Hierbij moet de gemeentelijke organisatie er op zijn ingericht tijdig en adequaat op deze berichten te reageren.
3. Gestructureerde interactie.
   Er kunnen berichten worden gestuurd door het invullen van een elektronisch formulier.
4. Eenzijdige transacties.
   Via de website kunnen door het invullen van een elektronisch formulier formele aanvragen worden ingediend.
5. Tweezijdige transacties.
   Ook het resultaat van een elektronische aanvraag wordt elektronisch gecommuniceerd. Dus het besluit in de vorm van bijvoorbeeld een vergunning of de toekenning van een subsidie wordt elektronisch meegedeeld

6. Integratie.
   De elektronische dienstverlening is geïntegreerd met de dienstverlening van andere aanbieders. Daarbij wordt de dienstverlening gebundeld per soort gebeurtenis aan de kant van de klant, zoals een verhuizing of het starten van een bedrijf);
7. Personificatie.
   Hierbij wordt de elektronische dienstverlening pro-actief en persoonsgericht, dat wil zeggen afgestemd op het profiel en de persoonlijke wensen van de klant. Dit model betreft de 'voorkant' van de dienstverlening. De afhandeling van aanvragen en de integratie met de back office is hierin niet in meegenomen.

Een ontwikkeling die hier deels los van staat, dat wil zeggen niet zomaar in zo'n lineaire opsomming is in te passen, is e-participatie en e-democratie. E-participatie staat voor het betrekken van burgers bij besluitvorming van politieke organen en overheidsorganisaties met inzet van ICT. E-democratie gaat nog een stap verder: het betrekken van burgers bij democratische processen. E-voting hoort daarbij, maar ook lokale besluitvorming rond wijkinrichting.

E-DIENSTVERLENING PRIOITEREN EN PLANNEN

Een indeling zoals bovenstaand kan in een matrix worden uitgezet tegen de doelgroepen van de gemeente. Een indeling naar doelgroepen op het hoogste globale niveau is: burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden.
In de resulterende vakjes van zo'n matrix kan vervolgens worden ingevuld wat de gemeente in welke fase aan welke doelgroepen wil aanbieden. Aldus ontstaat een overzicht dat bruikbaar is voor prioritering. Uiteraard moet daarbij ook per fase worden bepaald welke technische oplossingen de gemeente daarvoor in huis wil en kan halen en welke meer organisatorische zaken moeten worden ingevuld.

DE BOUWSTEEN WEBSITE VAN EGEM

De website wordt een steeds belangrijker kanaal in de gemeentelijke dienstverlening. Maar wat maakt een gemeente website nou een goede website? Met de Bouwsteen Website krijgen gemeenten instrumenten aangereikt waarmee de gemeentelijke website kan worden verbeterd.

De Bouwsteen Website van EGEM, die onderdeel is van de serie bouwstenen voor Goed Opdrachtgeverschap, bestaat uit drie delen:

- de Handreiking 'Ik wil mijn website verbeteren, wat nu?'.
  Dit eerste deel van de Bouwsteen Website geeft een overzicht van het proces dat de gemeente kan doorlopen om de eigen website te verbeteren tot een goede website die past bij de eigen organisatie en de ambities van de gemeente. Per stap worden aandachtspunten beschreven die de gemeente helpen controle te houden over het resultaat;
- een model websiteplan.
  Het model websiteplan reikt een format aan voor het opstellen van een Plan van Aanpak voor een verbeterproject van de gemeentelijke website of de (door)ontwikkeling van zo'n site;
- generieke beschrijvingen van de functionaliteiten van een gemeentewebsite.
  Hiermee kan de gemeente als opdrachtgever - onafhankelijk van te te gebruiken technologie - keuzes maken over de functionaliteiten van een nieuwe of vernieuwde website. Zo kan op basis van de wensen uit de organisatie en de wensen van de klanten een goede opdracht ontstaan voor een leverancier om aldus te komen tot een passende oplossing.

Zie verder de site van EGEM.

LANDELIJKE WEBRICHTLIJNEN

De landelijke overheid wil de toegankelijkheid, duurzaamheid, uitwisselbaarheid en vindbaarheid vergroten van de informatie en diensten die overheidsorganisaties via internet aanbieden. Om dit te bereiken zijn de Webrichtlijnen ontwikkeld. Deze richtlijnen bouwen voort op de algemeen bekende webstandaarden en op de toegankelijkheidsrichtlijnen van de wereldwijde W3C-commissie voor internet.

Kern van de Webrichtlijnen is een set van 125 richtlijnen. Deze benoemen de eisen die opdrachtgevers, programmamanagers, projectleiders, (web)adviseurs, webmasters, webredacteuren en webontwikkelaars moeten stellen om een toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige website te realiseren. De handleiding geeft aan hoe deze eisen concreet worden toegepast.

De 125 richtlijnen en een bijbehorende handleiding zijn beschikbaar op de site http://www.webrichtlijnen.overheid.nl. Ook is op deze site een Webrichtlijnentoets beschikbaar. Hiermee kan een gemeente een indruk krijgen van de mate waarin de eigen website voldoet aan de landelijke Webrichtlijnen voor de overheid.

06 WERKEN ONDER ARCHITECTUUR

6.1 WAAROM EEN GEMEENTELIJKE ARCHITECTUUR?

Het realiseren van een eigen elektronische gemeente is niet eenvoudig. Het gaat om meerdere oplossingen, zowel voor de werkprocessen als de informatiesystemen. Het zijn oplossingen binnen de eigen organisatie maar deels ook extern. Denk aan de landelijke voorzieningen zoals de basisregistraties. Al die oplossingen, intern en extern, moeten een samenhangend geheel vormen. Alleen dan gaat de elektronische gemeente goed werken.

Ontstaat de aansluiting op externe systemen zoals de basisregistraties niet, en dat is de andere kant van het verhaal, dan raakt een gemeente geïsoleerd. Feitelijk is dat geen optie, al was het maar omdat aansluiting op de landelijke basisregistraties een wettelijk kader krijgt. Alleen door ook op op elektronisch niveau aan te sluiten op hetgeen landelijk en in sectoren gebeurt, kan de gemeente haar rol invullen, als samenwerkende partij binnen de overheid én als overheidsloket naar de burger.

De materie is complex en de uitdaging is te komen tot de juiste in- en externe samenhang tussen systemen en andere oplossingen. Ontwikkelen, bouwen en implementeren onder architectuur, zowel bij het realiseren van nieuwe informatiesystemen als het vernieuwen van de bijbehorende werkprocessen, helpt daarbij.

Architectuur ondersteunt het sturen op samenhang. Architectuur ondersteunt ook de communicatie over de oplossingen en alle daarmee samenhangende veranderingen. Het helpt alle partijen om dezelfde taal te spreken.
Ook is architectuur een belangrijke voorwaarde voor samenwerking. Generieke oplossingen ontwikkelen en gebruiken en ook het aan elkaar koppelen van deze oplossingen lukt niet zonder goede afspraken te maken over standaarden en architectuurmodellen. Om die reden is de Nederlandse OverheidsReferentieArchitectuur (NORA) belangrijk voor de samenwerking binnen de Nederlandse overheid, en is de – in het verlengde van NORA ontwikkelde - Referentiearchitectuur e-Gemeente (RefaG) belangrijk voor de samenwerking in het gemeentelijke veld.

De conclusie is dan ook:
Als het formuleren van een strategie een goed begin is van het ontwikkelen van een eigen elektronische gemeente, dan is het uitwerken van een architectuur een goed vervolg daarop.
Het omgekeerde geldt eveneens:
Een goede architectuur begint met een strategie waarin de gemeente zo concreet mogelijk haar ambities vastlegt plus een aanpak op hoofdlijnen.

De gemeentelijke architectuur is dus een uitwerking van de gemeentelijke strategie oftewel de bedrijfsdoelstellingen. Daarmee komen we aan het laatste belangrijke argument voor werken onder architectuur. Het zorgt ervoor dat de informatiehuishouding in lijn is met de gemeentelijke bedrijfsdoelstellingen (alignment).

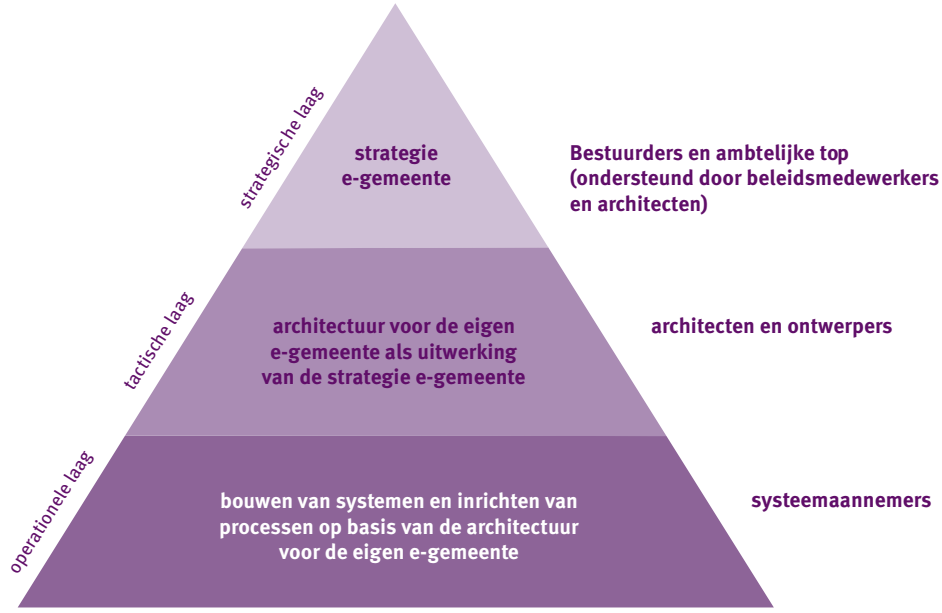
6.2 SAMENHANG

Samenhang is het kernbegrip van elke architectuurbenadering, ook in het gemeentelijke veld. Gemeentelijke informatiesystemen zullen worden vernieuwd, processen herontworpen en taken en rollen van medewerkers zullen veranderen. Op meerdere niveaus (processen, gegevens, ICT-systemen) en op meerdere plaatsen (afdelingen) binnen de gemeentelijke organisatie zullen oplossingen worden ontwikkeld. Die oplossingen moeten onderling zijn afgestemd. Niet alleen medewerkers maar ook systemen zullen moeten samenwerken. Informatiesystemen zullen gekoppeld worden en gegevens gaan uitwisselen, binnen de organisatie maar ook met systemen elders. Dat zullen systemen in sectorale ketens zijn en landelijke voorzieningen zoals de basisregistraties. Zonder die samenhang gaat de elektronische overheid niet werken, niet binnen de gemeente op lokaal niveau en evenmin op landelijk niveau.

Kijkend naar deze complexiteit en dit belang, is een belangrijke vraag dan ook hoe de totstandkoming van al die oplossingen in de juiste samenhang aan te sturen?

Sturing begint met een goede strategie. Architectuur is een goed vervolg daarop. In een strategiedocument legt de gemeente haar visie vast (hoe kijken we tegen bestaande ontwikkelingen en de toekomst aan), haar ambities (de concrete resultaten die de gemeente wil bereiken) en haar aanpak (hoe gaan we het ontwikkeltraject inrichten, hoe gaan we het doen).

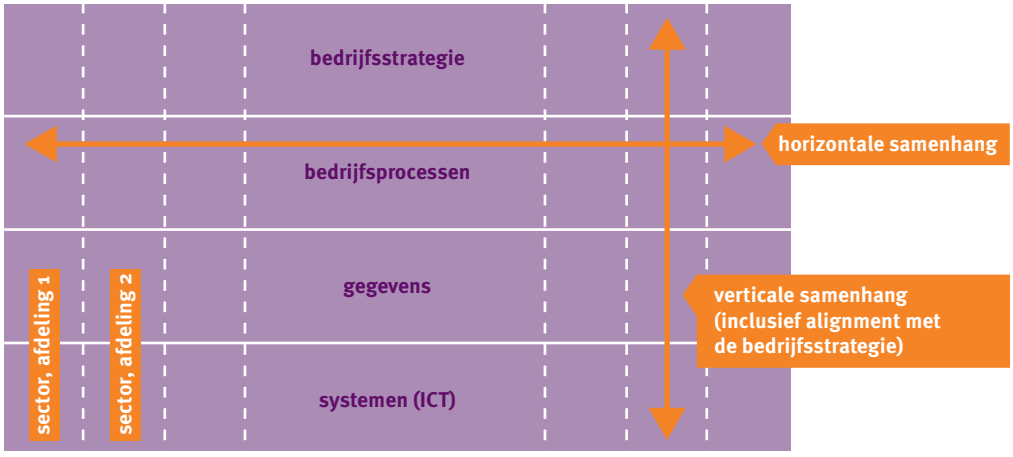
Vervolgens zal de architectuur van de eigen elektronische gemeente een afgeleide van het eigen strategiedocument moeten zijn. Daarbij schetst een architectuur de structuur van oplossingen en de relaties tussen die oplossingen. Dat gebeurt met principes (richtinggevende uitspraken), modellen, standaarden en taalafspraken (zorgen dat we het met elkaar over hetzelfde hebben). Onderstaand model visualiseert de positionering van 1) de eigen strategie, 2) de eigen architectuur en 3) de realisatie van een samenhangend stelsel van oplossingen voor de eigen e-Gemeente.



De strategie- en architectuurpyramide

Strategieontwikkeling zit dus in de bovenste laag. Van daaruit wordt gestuurd. Architecturen worden in de tactische laag uitgewerkt en worden gebaseerd op de strategie op concernniveau. Op het laagste niveau worden de oplossingen gerealiseerd.

Net zoals bij het bouwen van een huis maakt de architectuurbenadering structuur en samenhang zichtbaar. Beter nog is de vergelijking met het realiseren van een complete woonwijk, want zo lastig en complex is het ontwikkelen van de eigen elektronische gemeente. Architectuur zorgt voor ordening van de oplossingen. Zoals een plan voor een woonwijk woonfuncties verbindt met een winkelcentrum, gezondheidsvoorzieningen en maatschappelijke en culturele voorzieningen, zo schetst een architectuur de samenhang tussen bedrijfsprocessen, gegevens en systemen. Daarbij gaat het zowel om verticale samenhang (tussen processen onderling, tussen systemen onderling) als verticale samenhang (tussen processen, gegevens en systemen).



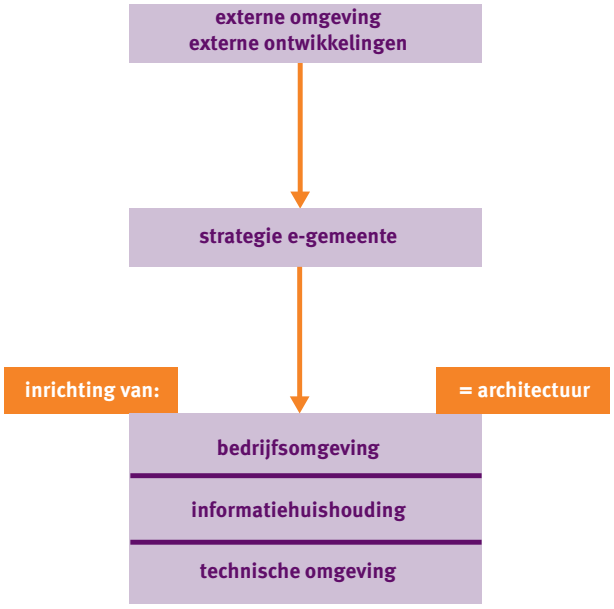
Op die manier maakt architectuur de complexiteit beheersbaar en zorgt architectuur ervoor dat de informatiehuishouding in lijn is met de bedrijfsdoelstellingen (alignment). Systemen - en ook architectuur - zijn geen doel op zich, maar zijn ondersteunend aan de bedrijfsstrategie.

6.3 AANDACHTSGEBIEDEN ARCHITECTUUR

De uitwerking van de architectuur vindt plaats in drie aandachtsgebieden, ook wel architectuurlagen genoemd:

- de bedrijfsomgeving (bedrijfsarchitectuur) waarin de oplossingen voor de - ook elektronisch - aan te bieden producten, de te vernieuwen bedrijfsprocessen en de organisatiestructuur;
- de informatievoorziening (informatie-architectuur) waarin de oplossingen op het niveau van gegevens, bestanden, informatiesystemen en voor hoe deze systemen met elkaar samenwerken;
- de technische omgeving (technische architectuur) waarin de oplossingen voor de onderliggende techniek.

We voegen hier nog de externe omgeving aan toe, de omgeving waarin we burgers, bedrijven en andere publieke organisaties tegenkomen. Dit is de omgeving waarvoor we het doen. Op het bedienen van die omgeving zal de eigen strategie voor de e-gemeente gericht moeten zijn. Bij die omgeving horen ook de ontwikkelingen die in het kader van het thema Elektronische overheid op gemeenten afkomen. De aldus toegevoegde externe omgeving is input voor het strategietraject.
In schema ziet dat er als volgt uit.



6.4 NEDERLANDSE OVERHEIDS REFERENTIE ARCHITECTUUR (NORA)

De landelijke wens te komen tot een Elektronische overheid met verbeterde dienstverlening zet veel ontwikkelingen in gang. Via ontwerp- en implementatie inspanningen moeten die leiden tot een resultaat dat op landelijk niveau samenhang vertoont. Landelijke oplossingen moeten samenwerken met lokale oplossingen. Zo'n samenhangende stelsel ontstaat niet vanzelf. Als richtinggevend, sturend en bindend instrument is daarvoor de Nederlandse Overheids Referentie Architectuur ontwikkeld.

NORA is de uitwerking op landelijk niveau van een rapport van het ministerie van BZK van eind 2002 met als titel 'Architectuur elektronische overheid' en als ondertitel 'Samenhang en samenwerking'. In dat rapport werd vastgesteld dat er meer samenhang en samenwerking bij de inzet van ICT nodig is om de beleidsdoelstellingen van de overheid te realiseren.

6.5 REFERENTIEARCHITECTUUR ELEKTRONISCHE GEMEENTE (REFAG)

Samenhang van de oplossingen voor het gemeentelijke veld is een van de aandachtsgebieden van EGEM. Voor een belangrijk deel bestaat die samenhang uit een nadere uitwerking van de samenhang op landelijke niveau. In die zin is de gemeentelijke samenhang een andere specificering of verbijzondering van de landelijke samenhang. Tegelijkertijd zijn veel zaken rondom het thema elektronische overheid voor alle gemeenten wel generiek. Daarom ontwikkelt EGEM de Referentiearchitectuur elektronische gemeente (RefaG). RefaG beschrijft een structuur van samenhangende oplossingen. Daarbij sluit RefaG aan op NORA.

Een en ander betekent niet een gemeente daarmee klaar is. Elk onderdeel van RefaG is een landelijke referentie. RefaG is goed bruikbaar als richtinggevende standaard, maar lokale invulling vraagt wel om een vertaling naar de eigen situatie.

AFBAKENING

De Referentiearchitectuur elektronische gemeente richt zich op:

- het geheel van oplossingen voor de elektronische gemeente;
- de samenhang tussen deze oplossingen;
- het veranderproces om tot deze oplossingen te komen.

De invalshoek is primair die van een gemeentelijke organisatie. Het landelijke stelsel voor de elektronische overheid met landelijke voorzieningen zoals DigiD en de basisregistraties speelt daarbij een belangrijke rol. De wijze echter waarop naar dit stelsel wordt gekeken is die vanuit het gemeentelijke perspectief.

Een en ander betekent dat het gaat om oplossingen voor:

- het elektronisch aanbieden van overheidsinformatie;
- het aanbieden van elektronische dienstverlening (webdiensten);
- het uitvoeren van de werkprocessen (waaronder digitale afhandeling);
- het aansluiten op landelijke basisvoorzieningen;
- samenwerken met andere organisaties in het publieke domein, de zogenoemde ketenpartners.

UITGANGSPUNTEN

Uitgangspunt voor de Referentiearchitectuur elektronische gemeente is allereerst het geheel aan landelijk beleid zoals is vastgelegd in formele beleidsstukken. Dat zijn de documenten:

- het actieprogramma Andere Overheid;
- de kabinetsnotitie Op weg naar de elektronische overheid;
- de Verklaring 'Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de elektronische overheid'.

Omdat de Verklaring Betere Dienstverlening mede is gebaseerd op de inhoud van de BurgerServiceCode beschouwen we deze als zijnde een onderdeel van het beleid.

Uitgangspunt voor de gemeentelijke referentiearchitectuur is ook de bestaande en nog te verwachten wetgeving, waaronder de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Webv) en de wetgeving rondom ELO-oplossingen zoals het BurgerServiceNummer en de landelijke basisregistraties. Tenslotte is als uitgangspunt gehanteerd dat overheidstaken, dus ook gemeentelijke taken, een wettelijke basis hebben. De gemeentelijke taken zijn daarmee dus uitgangspunt en geen onderwerp van discussie in deze Handreiking.

Aandachtsgebieden
Binnen het domein waarop architectuur betrekking heeft kunnen we meerdere manier aandachtsgebieden onderscheiden. Zo wordt er vaak gewerkt met een indeling waarin we verschillende al genoemde aandachtsgebieden tegenkomen. Een redelijk volledige opsomming is:

- externe omgeving;
- strategie;
- bedrijfsarchitectuur;
- informatiearchitectuur;
- technische architectuur;
- beveiliging en beheer;
- veranderproces (transformatieaanpak);
- werken onder architectuur (rollen, verantwoordelijkheden, processen, architectuurproducten).

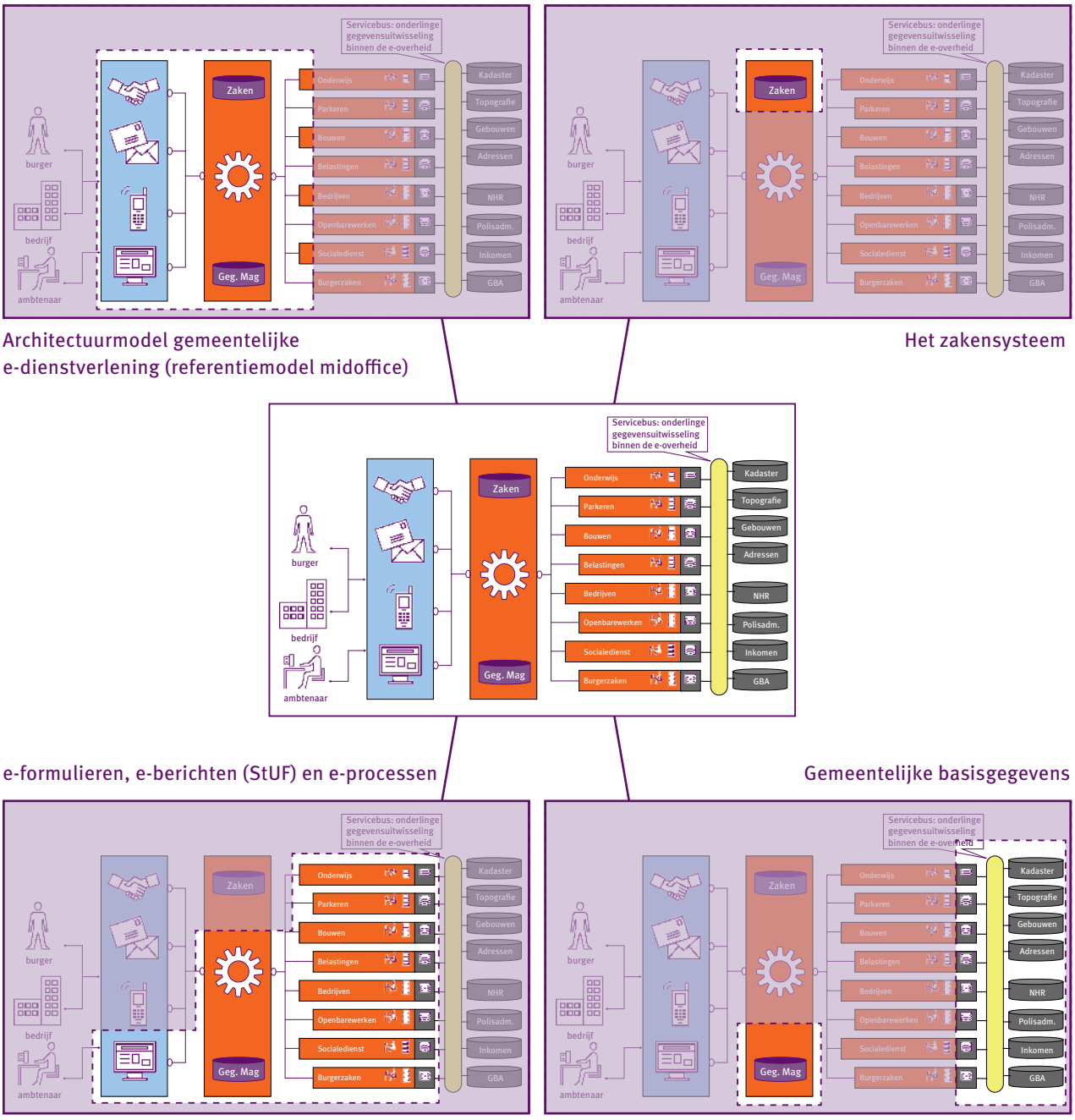
Andere aandachtsgebieden zijn veelal geen aanvulling maar eerder een detaillering op deze indeling op hoofdlijnen.

Architectuurproducten
EGEM werkt op dit moment met een indeling naar actuele inhoudelijke thema's. Die indeling omvat de volgende aandachtsgebieden

1. strategie;
2. architectuurmodel gemeentelijke e-dienstverlening (referentiemodel midoffice);
3. het zakensysteem;
4. e-formulieren, e-berichten (StUF) en e-processen;
5. gemeentelijke basisgegevens.

Voor elk van deze aandachtsgebieden ontwikkelt EGEM architectuurproducten die onderdeel zijn van de gemeentelijke referentiearchitectuur. EGEM doet dat in samenwerking en met inbreng van gemeenten. Daarnaast haalt EGEM kennis bij andere landelijke programmabureaus die zich bezighouden met het thema e-overheid. De meeste van deze programma's zijn, zoals ook EGEM, onderdeel van ICTU, de landelijke koepelorganisatie voor het ontwikkelen van de e-overheid. Waar nodig stemt EGEM ook af met leveranciers.

De voorliggende Handreiking is onderdeel van het eerste aandachtsgebied.
De architectuurproducten binnen de overige aandachtsgebieden positioneert EGEM op de gemeentelijke (architectuur-)basisplaat (zie Basisplaat). De basisplaat toont een indeling van de gemeentelijke organisatie naar een front-, mid- en backoffice. Ook is de aansluiting van een gemeente op de landelijke basisregistraties ingetekend.



De indeling naar vier aandachtsgebieden (wit gemarkeerd) die EGEM hanteert voor de ordening van haar architectuurproducten.

Enkele belangrijke architectuurproducten binnen deze aandachtsgebieden zijn:

- het Architectuurmodel Gemeentelijke e-Dienstverlening (referentiemodel Midoffice);
- GFO-Zaken oftewel 'Zaken in zicht' en StUF Zaken;
- StUF (Standaard UitwisselingsFormaat) en standaard e-berichten;
- standaard processen en standaard e-formulieren.
- het Referentiemodel voor het Stelsel van Gemeentelijke Basisgegevens (RSGB).

Architectuurproducten die zijn vrijgegeven zijn beschikbaar op de website van EGEM (zie onder andere de Kennisbank op de site). Producten die nog in ontwikkeling zijn, zijn voor gemeenten vaak al wel in concept-vorm beschikbaar in de besloten projectsiteomgeving van EGEM (Mijn EGEM).

De meeste producten zijn niet statisch. Dat betekent dat EGEM ook nadat ze zijn vrijgegeven - samen met gemeenten – werkt aan de doorontwikkeling van deze producten.

Tenslotte een opmerking over de elementen die de gemeentelijke architectuurproducten kunnen bevatten. Uitgesplitst naar verschijningsvorm zijn dat vooral:

- architectuurprincipes (richtinggevende uitspraken);
- modellen in de vorm van zogenoemde architectuurplaten;
- beschrijvingen van standaarden en standaard oplossingen;
- afspraken over begrippen, waaronder hoe deze worden geïnterpreteerd, benoemd en geordend (begrippenlijst, lijst van definities, taaldefinities, categorieindelingen etc.).

6.6 WERKEN ONDER ARCHITECTUUR, HOE DOE JE DAT?

Als een gemeentelijke organisatie onder architectuur gaat werken, is het goed daarvoor een stappenplan op te stellen. Begin met een of enkele proefprojecten, gekoppeld aan vast te stellen gemeentelijke standaarden of de ontwikkeling en invoering van een nieuw informatiesysteem. Maar zorg ook dat voor het structureel werken onder architectuur een aantal zaken geregeld worden:

a. de gemeente zorgt dat er voldoende kennis in huis is (of wordt gehaald) voor het werken onder architectuur;
b. de gemeente benoemt taken, rollen en verantwoordelijkheden en belegt deze;
c. de gemeente maakt afspraken over wat met de architectuurbenadering moet worden bereikt, welke werkwijze daarbij hoort (proces) en welke producten opgeleverd gaan worden;
d. de gemeente zorgt voor een blijvend goede aansturing van het architectuurproces.

Met name punt a is cruciaal. Het is allemaal niet simpel en daarom zijn goed gekwalificeerde medewerkers of externe adviseurs echt een voorwaarde voor succes.

De invoering van het werken onder architectuur kan het beste worden gezien als een iteratief proces. Voordat menskracht met de juiste kennis, ervaring en vaardigheden in huis kan worden gehaald, moet eerst nagedacht zijn over gewenste resultaten en werkwijze. Eerst wordt ervaring opgedaan met een of enkele proefprojecten. Vervolgens worden de resultaten geëvalueerd en wordt de werkwijze bijgesteld. Totdat uiteindelijk het werken onder architectuur een integraal onderdeel is van een aantal al bekende disciplines binnen de gemeentelijke organisatie. Dat zijn onder andere:

- organisatieontwikkeling;
- procesmanagement en A.O. oftewel het vakgebied Administratieve Organisatie;
- informatieplanning, projectmanagement en de Planning&Control-cyclus.

Als er een sterke overtuiging is wat betreft het willen gaan werken onder architectuur, er structurele expertise beschikbaar is en voldoende middelen, dan kan al snel worden gewerkt aan een architectuur op hoofdlijnen voor de gehele organisatie. Is die overtuiging er nog niet, begin dan met het uitwerken van een architectuur voor een deelgebied en koppel dat aan een sectorale vernieuwing en/of de invoering van een nieuw informatiesysteem.

6.6.1 DE EIGEN GEMEENTERLIJKE ARCHITECTUURPRODUCTEN

Omdat EGEM de architectuur voor de e-gemeente neerzet als een landelijk voorbeeld, is het aan de gemeenten zelf om deze te vertalen naar de eigen situatie. Lokale, dus eigen gemeentelijke architectuurproducten die aldus kunnen ontstaan zijn:

- het eigen Strategiedocument waarin de gemeente haar ambities en aanpak vastlegt;
- een document waarin is vastgelegd welke architectuurmethode en welk architectuurraamwerk de gemeente gaat toepassen;
- een architectuur op concernniveau, ook wel *Enterprise architectuur* genoemd.
  De enterprise-architectuur is een vertaling van het strategiedocument naar een totaal set van oplossingen inclusief onderlinge samenhang. Na het beschikbaar komen ervan wordt het een referentie voor de eigen organisatie.
- per project (voor het realiseren van een oplossing) een *ProjectStartArchitectuur (PSA)*.

De enterprise-architectuur is een vertaling van het strategiedocument naar het totaal aan te realiseren oplossingen plus samenhang tussen die oplossingen. Na het beschikbaar komen ervan wordt het een referentie voor de eigen organisatie.
Een enterprise-architectuur bevat grofweg de volgende elementen:

- architectuurprincipes.
  Dit zijn de richtlijnen die gevolgd zullen worden bij het uitwerken van de verschillende oplossingen die tezamen de eigen elektronische gemeente gaan vormen;

- de oplossingen op hoofdlijnen;
  de samenhangende structuur waarbinnen die oplossingen een plek krijgen.
- Op hoofdlijnen wordt hier ook al aangegeven hoe oplossingen gekoppeld gaan worden;
- een lijst van gemeentebrede standaarden;
- taal- en definitieafspraken.

Een PSA beschrijft per project oftewel per te realiseren oplossing op hoofdlijnen:
- de functie en betekenis van de oplossing;
- de structuur van de oplossing;
- hoe de oplossing in zijn omgeving past, waaronder de samenhang met andere systemen;
- hoe die samenhang met andere systemen (in de vorm van onder andere koppelingen) gerealiseerd gaat worden;
- de te volgen en te gebruiken standaarden en standaard oplossingen.

6.6.2 DE PROCESONDERDELEN VAN WERKEN ONDER ARCHITECTUUR

Hier volgen geen uitgebreide procesbeschrijvingen. Wel worden de belangrijkste mechanismen benoemd die een organisatie kan toepassen. Verdere detaillering en implementatie is in ieder geval maatwerk, en zal ook in lijn moeten zijn met de ervaringen die worden opgedaan met het zetten van de eerste stappen op architectuurgebied.
Hier dus de mechanismen op een rij, waarvan sommige al deels aan de orde zijn geweest:
- Het eigen strategiedocument elektronische gemeente wordt gebaseerd op de landelijke ontwikkelingen, de Handreiking Strategie van EGEM en de eigen bedrijfsstrategie.
- De eigen concernarchitectuur, oftewel de enterprisearchitectuur of eigen gemeentelijke referentiearchitectuur. Deze wordt gebaseerd op het eigen Strategiedocument plus landelijke referentiearchitecturen zoals RefaG (landelijke gemeentelijke referentiearchitectuur) en NORA (landelijke overheidsbrede referentiearchitectuur).
- Eigen ProjectStartArchitecturen (PSA's) worden pas goedgekeurd na toetsing aan de eigen concernarchitectuur.
- Zolang geen concernarchitectuur beschikbaar is, worden PSA's getoetst aan het landelijke materiaal, dus RefaG en NORA.
- Zolang geen PSA's worden opgesteld worden projectvoorstellen en systeemontwerpen getoetst aan de eigen concernarchitectuur of de landelijke architecturen.
- Systeemontwerpen en systeemimplementaties worden gebaseerd op PSA's. Idem voor Programma's van Eisen voor de aanschaf van systemen.
- Een architectuurboard toetst en beoordeelt projectvoorstellen, systeemontwerpen, PSA's en wijzigingsvoorstellen.
- Er is een koppeling van het ITIL-(Information Technology Infrastructure Library)-systeembeheerproces Change management (beoordelen en uitvoeren wijzigingsvoorstellen voor de I&A-omgeving) naar het architectuurproces en de Architectuurboard.

Per oplossing en per project voor een oplossing werkt het dan als volgt:
- er wordt een PSA opgesteld;
- dit wordt getoetst aan de eigen concern- of enterprise-architectuur;
- na een positief resultaat wordt het groene licht gegeven voor de start van het project en realisatie van de oplossing.

Op deze manier regel je met een PSA dat deelontwikkelingen passen in en onderdeel worden van het grotere geheel.

6.6.3 ENTERPRISE ARCHITECTUUR, PSA'S EN STANDAARDISATIE

Het werken met een enterprise architectuur en PSA's maakt het goed mogelijk concernbrede standaarden in te voeren. De standaarden worden daartoe vastgelegd in de enterprise-architectuur. Vervolgens worden PSA's daaraan getoetst. Projecten krijgen dan pas het groene licht als nieuwe processen en informatiesystemen gebaseerd zijn op de in de enterprise architectuur vastgelegde standaarden.

De voordelen van standaardisatie zijn legio:

- betere uitwisseling van gegevens tussen systemen intern. Afhankelijk van de gekozen standaarden kan dit voordeel ook gelden voor uitwisseling met externe systemen (van dus partnerorgansaties of in de vorm van landelijke basisvoorzieningen. Dus goed kijken naar de standaarden die de overheid op landelijk niveau invoert);
- minder diversiteit en daardoor een lagere beheerlast en een geringere omvang van de kennis die in stand moet worden gehouden;
- organisatiebreed een meer uniforme manier van werken;
- minder problemen bij het inpassen van nieuwe systemen in een bestaande omgeving;
- hergebruik van oplossingen;
- op termijn (na vaak eerst een omschakelperiode) lagere kosten.

6.6.4 MENSENWERK EN HET SAMENSPEL MET DE TOP

Werken onder architectuur is een proces. Maar de mensen moeten het doen. De architect speelt daarbij een belangrijke rol. De architect werkt uit, maar stemt ook af, met een groot aantal partijen, intern en extern. Die afstemming gaat over het algemeen vooraf aan het uitwerken van de architectuur. Communicatie en functioneren in een netwerk zijn daarom belangrijk zaken. Vaardigheden zijn dan ook een belangrijk aandachtspunt voor de architect. Een architect is uiteraard een vakspecialist zijn, maar het zal duidelijk zijn dat vakkennis alleen niet genoeg is. Een goede architect is naast vakspecialist vooral ook intermediair, facilitator en communicator.

Architectuur is een vak. Gekwalificeerde specialisten verstaan dat vak. Dat kunnen eigen mensen zijn, maar ook ingehuurde krachten. Wel blijft de architectuurbenadering als instrument ondersteunend. Ondersteunend naar I&A-managers, projectleiders, proceseigenaren en niet te vergeten de top. Ook in die richting is er sprake van ondersteuning. De andere kant van die relatie is aansturing. Die moet goed zijn, juist vanuit de top, want architectuur is geen doel opzich. Architectuur is primair ondersteunend aan en in lijn met de bedrijfsstrategie, en dat is – inderdaad – het domein van de ambtelijke en bestuurlijke top.

6.6.5 BORGEN EN BEHEREN BIJ HET WERKEN ONDER ARCHITECTUUR

Een belangrijk aandachtspunt bij het werken onder architectuur is het borgen van wat bereikt is. Een eenmaal ontwikkelde architectuur zal actief beheerd moeten worden. Anders verliest het zijn actualiteit en wordt het een document dat in de kast staat. Direct in gebruik nemen van wat ontwikkeld is, ook al is het nog onvolledig en voorlopig, kan daarbij helpen. Niets zet een architectuur zo in het licht van de schijnwerpers dan de afspraak dat nieuwe ontwikkelingen eraan getoetst zullen worden. Als eenmaal duidelijk is dat projectvoorstellen het niet halen als de architectuur op enterprise-niveau niet gevolgd wordt, dan wordt die architectuur vanzelf een leidraad.

Een van de betere implementatievoorbeelden is die van een middelgrote overheidsorganisatie in het Noorden van het land. De oplevering van het eerste concept werd gecombineerd met het instellen van een Architectuurboard. Vanaf de eerste oplevering van een - weliswaar nog niet volledige - enterprise-architectuur werden wijzigingsvoorstellen vanuit het ITIL-proces Change management doorgesluisd naar het architectuurproces. De voorstellen werden door de Architectuur-board getoetst aan de nieuwe architectuur. Aangetoond kon worden dat die werkwijze hielp. Verkeerde, dubbele en overbodige investeringen werden voorkomen. Architectuur werd op die manier snel een praktisch onderdeel van informatiemanagement. Het succes was navenant. Het management had oog voor de snelle 'Return on Investment' en steunt nu de verdere uitbouw van de architectuuraanpak.

INDEX

A

Aanbesteding 49
Absorptievermogen-rapport 20
actieprogramma Andere Overheid 3, 5, 15, 17, 35, 77
Andere Overheid 3, 5, 15, 17, 35, 41, 77
architectuurboard 81
Architectuurproducten 78, 79
Architectuur van de elektronische overheid 27

B

bedrijfsarchitectuurlaag 27
Bedrijfsvoering 7, 43, 55
Beleidsvoering 7, 43, 55
betrouwbare overheid 6, 53
broker 45, 46, 48, 49
Burgerparticipatie 7, 55
BurgerServiceCode 5, 6, 14, 19, 21, 35, 53, 54, 77

C

call center 42
Change management 81, 82
Collegeprogramma 52, 58
Comissie Jorritsma 37
Contactcenter Overheid 42

E

e-democratie 22, 72
E-paragraaf 52, 58, 59
E-participatie 22, 72
EGEM 1, 2, 4, 8, 11, 14, 16, 21, 29, 33, 34, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 52, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 70, 72, 77, 78, 79, 81
EGEM-i 8, 21, 34, 60, 61, 62, 68, 69
elektronische overheid 3, 4, 5, 6, 8, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 27, 29, 42, 46, 50, 51, 52, 53, 62, 69, 74, 76, 77
eNIK 4, 15, 21, 42
Enterprise architectuur 80, 81
Europese ontwikkelingen 17, 29
excellente organisatie 64

G

Gecombineerde dienstverlening 41
gemeentelijke architectuur 9, 29, 45, 74

I

informatiearchitectuurlaag 27
INK-model 44, 56, 63, 64, 65
interne systemen 45

K

ketens 4, 7, 18, 41, 42, 54, 56, 65, 67, 74
klant 3, 4, 6, 17, 18, 19, 23, 34, 35, 37, 41, 44, 45, 46, 50, 53, 59, 68, 72
klantvraag 2, 17, 35, 42
Kosten en baten van Open Standaarden en Open Source Software 23

L

landelijke basisvoorzieningen 2, 3, 4, 5, 6, 15, 17, 21, 32, 34, 42, 45, 52, 57, 77, 82
leveranciers 33, 49, 50, 51, 55, 64, 65, 78

M

Maatschappelijke en technische ontwikkelingen 34
Maatschappelijke vraagstukken en ICT 43
Midoffice-concept 45

N

Nederlandse Overheids Referentie Architectuur 3, 9, 11, 28, 29, 74, 76, 77, 81
notitie Op weg naar de elektronische overheid 18

O

Open Source Software 23, 25, 31, 55, 59
Open Standaarden 2, 18, 23, 24, 31, 41, 51, 55, 59
overheidszoekdienst 42

P

Persoonlijke Internet Pagina 42
Procesmodel 48
ProjectStartArchitectuur 80
Publieke Dienstverlening, Professionele gemeenten 4, 37
Puzzelen met prioriteit 20

Q

QuickScan 44, 64, 70

R

rapport '100.000+ IMG en Informatiearchitectuur' 33
rapport 'Het Heft in Eigen Handen' 33
RefaG 3, 9, 11, 16, 29, 74, 77, 81
Referentiearchitectuur elektronische gemeente 3, 9, 10, 11, 15, 16, 77
Rijksbrede ICT-agenda 18
Routeplanner e-gemeente 32

S

Samenhang 16, 27, 74, 76, 77
samenwerken 4, 9, 15, 18, 41, 49, 54, 58, 60, 69, 70, 74, 76, 77
standaardisatie 7, 18, 24, 27, 44, 49, 55, 81, 82
Stelsel 11, 42, 79
Strategie-evaluatie 61
Strategiecyclus 60
strategiedocument 2, 3, 5, 7, 8, 10, 14, 16, 52, 56, 57, 58, 61, 62, 75, 80, 81
Strategieformulering 61
Strategische oriëntatie 60
Strategische principes 53, 55
Suggesties voor – waar nodig - de eerste bestuurlijke stappen 62
SWOT-analyse 60, 66, 67

T

technische architectuurlaag 27

■ **V**

Verandervermogen 44, 63
Verander écht! 44, 62, 67
Verklaring ‘Betere dienstverlening 15, 19, 20, 34, 77

■ **W**

websites 42, 54, 60, 71
Werken onder architectuur 2, 8, 9, 74, 80, 81, 82
werkstroombeheerder 45, 46
Wetgeving 21

LITERATUUR

Literatuurlijst

Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (2006). *Wil tot verschil*. VNG, Den Haag.

Dijk, J.A.G.M. van (2006). *Van Aanbod naar Vraag, Tijd voor een Perspectiefwisseling*. Verkennend Onderzoek naar het Gebruik van elektronische overheidsdiensten door Burgers in Nederland,

Docters van Leeuwen A. (e.a.) (februari 2003). *Een kwestie van uitvoering: vernieuwingsagenda voor de presterende overheid* (De Belgen doen het beter).

EGEM (november 2002). *Architectuur elektronische overheid. Samenhang en samenwerking*. EGEM, Den Haag.

EGEM (2005). *EGEMwijzer*, EGEM, Den Haag.

EGEM (red. K. Lammers, F. Arts) (september 2006). *Verander ècht. Acht stappen waarmee u gemeentelijke verandertrajecten onomkeerbaar maakt*. EGEM, Den Haag.

Europese Commissie (april 2006). 2010 *eGovernment Actionplan: accelerating eGovernment in Europe for the benefit of all*. EC, Luxemburg/Brussel.

HEC (2002). *Het heft in eigen handen*. HEC, Den Haag.

Hiemstra, J. (2003). *Presterende gemeenten*. Kluwer.

ICTU (september 2007). NORA. *Nederlandse Overheid Referentie Architectuur. Samenhang en samenwerking binnen de elektronische overheid*. ICTU, Den Haag.

IDABC (2004). *European interoperability framework for pan-european egovernment services*. EC, Luxemburg/Brussel.

Initiatiefgroep Belgendoenhetbeter.nl (mei 2004). *Hollandse Helden Overheidsinnovatie volgens uitvoerders*. Den Haag.

INK (2004). *Gids voor het evalueren van organisaties*. (2e dr.) INK, Zaltbommel.

INK (2004). *Handreiking Verbeteren en Vernieuwen*. INK, Zaltbommel.

INK (2005). *Ketenmanagement*. INK, Zaltbommel.

INK (2006). *De zelfbewuste gemeente*. INK, Zaltbommel.

INK (2006). *Handleiding Positiebepaling voor publieke sector, onderwijs en zorginstellingen*. INK, Zaltbommel.

INK (2006). *Handreiking: op weg naar integraal besturen* .INK, Zaltbommel.

INK (2006) *Kwaliteit van human resource management : op weg naar excellerende medewerkers*. INK, Zaltbommel.

INK (2006). *Organisatieontwikkeling: van fase II naar fase III*. INK, Zaltbommel.

INK (2006). *Publiek presteren : op weg naar een vitale overheidsorganisatie*. INK, Zaltbommel.

Jorritsma, commissie. *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten*, visie 2015. VNG, Den Haag.

Millard, J. (e.a.) (januari 2004). *Reorganisation of government back-offices for better electronic public services – European good practices*. Final report to the European Commission.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004). *Actieprogramma Andere Overheid*. BZK, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004). *Op weg naar de elektronische overheid*. BZK, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Puzzelen met prioriteit*. BZK, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (mei 2005). *Voortgangsrapportage elektronische overheid*. BZK, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2004). *Beter presteren met ICT* . EZ, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (juni 2005). *Beter presteren met ICT; vervolg rijksbrede ICT agenda 2005-2006*. EZ, Den Haag.

Ministerie van Justitie (april 2002). *Handleiding voor verwerkers van persoonsgegevens*. Justitie, Den Haag.

Nolan Norton Institute (september 2004). *Kosten en baten van een brede toepassing van Open Standaarden en Open Source Software in de Nederlandse publieke sector*. Utrecht.

Overeem e.a. (januari 2007): *Gemeente heeft Antwoord©, het Klant Contact Centrum van gemeenten als frontoffice voor de hele overheid*. In opdracht van Vereniging Directeuren Publieksdiensten (VDP), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Programma Contactcenter Overheid (CCO).

Venrooy, A. van (2002). *Nieuwe vormen van interorganisationele publieke dienstverlening*. Eburon.

Zenc (juni 2002). *Winst met ICT in uitvoering*. Zenc, Den Haag.

Zenc (november 2002). *Winst met ICT voor gemeenten*. Zenc, Den Haag.

Zenc (maart 2004). *Winst met ICT. Goede praktijkvoorbeelden bij provincies*. Zenc, Den Haag.