

# **Van trendvolger tot elektronische superstore**

## **Contouren van een adequate aanpak van gemeentelijke elektronische dienstverlening**

03 maart 2006

Ordina Public Management Consulting  
Dr. M. Thaens

Universiteit van Tilburg  
Tilburgse School voor Politiek en Bestuur  
Dr.mr. S. Zouridis

# Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	2
Managementsamenvatting.....	3
1. Inleiding en vraagstelling .....	5
2. Tien relevante karakteristieken van gemeenten .....	8
2.1 Karakteristieken met betrekking tot de informatievoorziening .....	8
2.2 Overige relevante karakteristieken .....	12
2.3 Toetsing van de karakteristieken .....	13
3. Onderscheidende aanpakken elektronische dienstverlening .....	14
4. Confrontatie karakteristieken en aanpakken met de praktijk .....	16
5. Observaties .....	18
6. Analyse: Contouren van een adequate aanpak.....	21
7. Wat voor type gemeente bent u? .....	24
8. Aan de slag!.....	30
Bijlage 1: De datasheets .....	33
Bijlage 2 Geraadpleegde experts.....	38

# Managementsamenvatting

Dit rapport beoogt antwoord te geven op de vraag of het mogelijk is om, op basis van voorhanden zijnde inzichten en ervaringen, te komen tot een match tussen het type aanpak en karakteristieken van de gemeentelijke organisatie en het gemeentelijk beleid?

De conclusie van het onderzoek luidt dat er op basis van het beschikbare materiaal voornamelijk geen eenduidige wegen blijken te bestaan voor het ontwikkelen van elektronische dienstverlening die zonder meer kunnen worden gekoppeld aan verschillende soorten gemeenten. Wel kunnen op basis van het onderzoek contouren worden geschetst van adequate aanpakken, gezien bepaalde karakteristieken van de organisatie. Tevens is een aanpak uitgewerkt die tot effectieve ontwikkeling van elektronische dienstverlening kan leiden voor het merendeel van de Nederlandse gemeenten.

Als startpunt om te komen tot deze conclusie zijn 36 gemeenten in kaart gebracht voor wat betreft hun 'score' op tien relevante en te onderzoeken variabelen die van invloed zijn op de ontwikkeling van elektronische dienstverlening binnen gemeenten.

## De 10 karakteristieken:

- Is er binnen het college van B&W een lid met externe ICT (of eDienstverlening) in zijn portefeuille?
- Staat (elektronische) dienstverlening als aandachtspunt genoemd in het collegeprogramma?
- Wie is binnen de ambtelijke organisatie de 'probleemeigenaar' wanneer het gaat om elektronische dienstverlening?
- Beschikt de gemeente over expliciet beleid ten aanzien van eDienstverlening waarin een visie ook daadwerkelijk is doorvertaald naar concrete actieplannen?
- Is eDienstverlening een min of meer 'zelfstandig' beleidsterrein of maakt het deel uit van een bredere strategie binnen de gemeente?
- Zijn er vanuit de organisatie middelen beschikbaar gesteld/gereserveerd voor de ontwikkeling van eDienstverlening?
- Zijn de dienstverleningsprocessen binnen de gemeente op orde?
- Is de gegevenshuishouding van de gemeente op orde?
- Omvang van de gemeente qua inwoneraantal.
- Is de dienstverlening binnen de gemeente centraal of decentraal georganiseerd?

Bovendien zijn de gemeenten getypeerd op basis van de door hen gekozen aanpak ten aanzien van deze ontwikkeling. Hierbij is gebruik gemaakt van een eerder ontwikkeld onderscheid tussen de focus op:

- de gegevens en architectuur
- het proces van dienstverlening
- het aanbieden van elektronische diensten en producten

Uit een analyse van het onderzoeksmateriaal blijkt dat een aanpak die gericht is op het dienstverleningsproces dan wel op gegevens, in de regel effectiever is dan een productengerichte aanpak. Duidelijk is echter ook dat dergelijke aanpakken niet voor iedere gemeente zijn weggelegd. De productaanpak komt het meeste voor bij de overige gemeenten, dus de middelgrote en kleinere gemeenten (variërend van minder dan 20.000 inwoners tot 100.000 inwoners). Vaak echter is deze weinig effectief en levert het dus ook slechts een beperkt resultaat op qua ontwikkeling van elektronische dienstverlening.

Op basis van het onderzoek wordt voor deze gemeenten een aanpak aanbevolen die grofweg uit de volgende hoofdactiviteiten bestaat:

- Inrichten aansturing en beleggen verantwoordelijkheden
- Uitvoeren gemeentebrede inventarisatie van wat er aan initiatieven reeds loopt
- Uitwerken gemeentebrede visie elektronische dienstverlening
- Nader invullen van de randvoorwaarden voor een succesvolle elektronische dienstverlening:
  - Processen
  - ICT-infrastructuur
  - Gegevens en gegevensverzamelingen
  - Praktische en juridische kwesties
  - Organiseren van wilskracht
- Inhoudelijk verder ontwikkelen van elektronische diensten en producten
- Selecteren en implementeren bouwstenen van de elektronische dienstverlening

Deze globale aanpak is in de laatste paragraaf verder geconcretiseerd in de vorm van een beschrijving van concrete aanbevelingen aan een fictieve gemeente.

Wanneer in iets abstractere en algemenere zin naar de gegevens wordt gekeken, dan lijken zich een viertal typische combinaties van karakteristieken en aanpakken van elektronische dienstverlening af te tekenen. Deze zijn aangeduid als:

- de gemeente als trendvolger;
- de gemeente als ambitieuze doe-het-zelver;
- de gemeente als pragmatische projectenmachine; en
- de gemeente als elektronische superstore.

Hoewel het in het onderzoek dus niet mogelijk blijkt om te komen tot harde en eenduidige aanbevelingen van bepaalde aanpakken voor bepaalde typen gemeenten zijn deze typische combinaties gebruikt om te komen tot enkele wenken voor eerste stappen binnen aanpakken die passen bij de specifieke typering van een gemeente. Dit als een aanvulling of verdieping op de aanpak die voor het merendeel van de gemeenten in Nederland bruikbaar is.

# 1. Inleiding en vraagstelling

## *Inleiding*

In 2005 hebben de Universiteit van Tilburg en Ordina het project superpilots geëvalueerd.<sup>1</sup> Met dit project heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een impuls gegeven aan de ontwikkeling van de elektronische overheid op lokaal niveau. Een van de lessen van de evaluatie is dat gemeenten langs verschillende routes tot elektronische dienstverlening kunnen komen. Waar de een start met de website, begint een ander met een grootscheepse reorganisatie of kanteling van de ambtelijke structuur of met het systematisch in kaart brengen van de dienstverleningsprocessen.

Hoewel de routes naar elektronische dienstverlening aan de oppervlakte sterk lijken te verschillen, bleek uit het evaluatieonderzoek dat deze verschillen niet veel consequenties hebben voor het resultaat. Deels kan dat worden verklaard door het convergeren van de aanpakken in de loop van de tijd, voor een ander deel omdat het niet zozeer gaat om fundamenteel verschillende aanpakken maar om uiteenlopende accenten. Daarnaast bleken de verschillende aanpakken bij de uitvoering ervan op dezelfde vraagstukken te stuiten: als gestart wordt met het dienstverleningsproces komen vanzelf architectuurvragen in beeld, en andersom. De conclusie uit het onderzoek is dan ook dat waar het startpunt wordt gekozen niet zo belangrijk is, althans voor het resultaat en voor de vraagstukken die zich voordoen. In de uitvoering groeien resultaat en vraagstukken immers naar elkaar toe. Voor het resultaat is het belangrijker dat op een stabiele manier naar elektronische dienstverlening wordt gewerkt dan hoe eraan wordt gewerkt.

## *Vraagstelling*

Het startpunt en de route die men kiest voor elektronische dienstverlening is voor de betrokken gemeenten van belang. Congruentie tussen de aanpak van elektronische dienstverlening en de wijze waarop de organisatie is ingericht en functioneert, is immers een voor de hand liggende eis ten aanzien van een adequate aanpak. Het Ministerie van BZK heeft aangegeven geïnteresseerd te zijn in de volgende vraag:

*Is het mogelijk om, op basis van voorhanden zijnde inzichten en ervaringen, te komen tot een match tussen het type aanpak en karakteristieken van de gemeentelijke organisatie en het gemeentelijk beleid?*

Met andere woorden: is het mogelijk om, op basis van wat er inmiddels hierover bekend is, bepaalde aanpakken aan te bevelen voor bepaalde typen gemeenten? Deze vraag is relevant omdat er momenteel op landelijk niveau veel basisvoorzieningen voor de elektronische overheid in voorbereiding zijn die op enig moment moeten worden toegepast door overheidsorganisaties. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om voorzieningen gericht op:

- Basisvoorzieningen (bijvoorbeeld e-formulieren en de Persoonlijke Internet Pagina (PIP) (e-dossier),
- Elektronische authenticatie van burgers (bijvoorbeeld DigiD en eNIK),
- De invoering van eenduidige nummers voor personen en voor bedrijven (bijvoorbeeld het BSN en het bedrijfsnummer),
- Basisregisters (bijvoorbeeld GBA, Bedrijven en Gebouwen en Adressen), en
- Elektronische informatie-uitwisseling (bijvoorbeeld OTP en standaardisatie)

---

<sup>1</sup> UvT-Ordina-IVA, *Vliegwiel voor de wil. Superpilots en elektronische dienstverlening in gemeenten*, april 2005.

Een overzicht, nadere beschrijving en status van deze te ontwikkelen bouwstenen is te vinden in de voortgangsrapportage elektronische overheid (oktober 2005<sup>2</sup>). Voor de ondersteuning van gemeenten bij het realiseren van de bouwstenen worden instrumenten ontwikkeld zoals een routeplanner ([www.routeplanneregemeente.nl](http://www.routeplanneregemeente.nl)) en de inzet van invoeringsteams (EGEM-i). Deze ontwikkelingen brengen kansen, maar ook uitdagingen met zich mee (zie hiervoor het rapport *Puzzelen met Prioriteit*<sup>3</sup>). De vraag naar een effectieve aanpak van de ontwikkeling van elektronische dienstverlening waarin de ontwikkelde bouwstenen een plek kunnen krijgen is en blijft daarom zonder meer actueel.

### *Gevolgde aanpak*

Omdat theorievorming over de effectiviteit van een te volgen aanpak in het kader van elektronische dienstverlening niet voor handen is, is gekozen voor het uitvoeren van een inductief onderzoek. De gemeentelijke praktijken dienen als uitgangspunt. Hierbij wordt gekeken naar karakteristieken van gemeenten en de aanpakken die men heeft gevolgd in de ontwikkeling van elektronische dienstverlening. Door deze praktijken op systematische wijze te bestuderen en te analyseren ontstaat inzicht dat kan worden gebruikt om te komen tot beantwoording van de centrale vraag. Langs inductieve weg wordt daarmee getracht te komen tot aanbevelingen voor effectieve aanpakken die passen bij gemeenten met specifieke karakteristieken.

Om de omvang van het onderzoek beperkt te houden is gekozen voor een analyse van reeds beschikbaar materiaal over de ontwikkeling van elektronische dienstverlening bij gemeenten (secundaire analyse). Gebruik is gemaakt van de beschrijvingen van gemeenten die zijn opgesteld in het kader van de eerder reeds genoemde evaluatie van de superpilots en de voor handen zijnde rapporten van quickscans zoals die door EGEM zijn uitgevoerd. Aanvullende informatie is verzameld via de websites van de gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken. Toetsing en aanvulling van de eerste bevindingen heeft plaatsgevonden in een expertmeeting. Hieraan hebben vertegenwoordigers van gemeenten deelgenomen. Ook zijn deskundigen op het gebied van de ontwikkeling van elektronische dienstverlening bij gemeenten geraadpleegd. Voor een overzicht van de deelnemers aan de expertmeeting en de geraadpleegde deskundigen, zie bijlage 2.

### *Resultaat*

Dit rapport beschrijft het resultaat van het onderzoek. De inzichten hieruit kunnen dienen als een hulpmiddel voor gemeentelijke beleidsbepalers. Hoewel de conclusie van het onderzoek luidt dat er op basis van het beschikbare materiaal vooralsnog geen eenduidige wegen blijken te bestaan voor het ontwikkelen van elektronische dienstverlening die zonder meer kunnen worden gekoppeld aan verschillende soorten gemeenten, worden op basis van het onderzoek wel wenken gegeven om tot een adequate aanpakken te komen, gezien bepaalde karakteristieken van de organisatie. Tevens wordt een aanpak uitgewerkt die tot effectieve ontwikkeling van elektronische dienstverlening kan leiden voor het merendeel van de Nederlandse gemeenten.

### *Leeswijzer*

Als start worden in paragraaf 2 relevante karakteristieken van gemeenten geïdentificeerd en beschreven terwijl paragraaf 3 verschillende bij gemeenten aangetroffen aanpakken van elektronische dienstverlening beschrijft. In de paragraaf daarna vindt de confrontatie plaats tussen de karakteristieken en aanpakken enerzijds en de gemeentelijke praktijk anderzijds. Op basis van secundaire analyses zijn de praktijken van 36 gemeenten (anoniem) geanalyseerd. Dit

---

<sup>2</sup> Te downloaden via: [http://www.minbzk.nl/ict\\_en\\_de\\_overheid/verbetering/publicaties/voortgangsrapportage\\_0](http://www.minbzk.nl/ict_en_de_overheid/verbetering/publicaties/voortgangsrapportage_0)

<sup>3</sup> Capgemini i.s.m. het Center for Public Innovation (2005), *Puzzelen met Prioriteit. Een strategische verkenning van het absorptievermogen van gemeenten met betrekking tot de implementatie van ICT-vernieuwingen*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van BZK en de VNG, Utrecht, oktober. Te downloaden via: [http://www.minbzk.nl/ict\\_en\\_de\\_overheid/toegankelijkheid\\_van\\_publicaties/puzzelen\\_met](http://www.minbzk.nl/ict_en_de_overheid/toegankelijkheid_van_publicaties/puzzelen_met)

leidt tot enkele observaties (paragraaf 5), die aan de basis staan van de analyse gericht op het beschrijven van de contouren van een adequate aanpak (paragraaf 6). In paragraaf 7 vindt vervolgens nog een verdieping van de bevindingen plaats. Dit op basis van enkele typische combinaties van karakteristieken en aanpakken die uit het bestudeerde materiaal naar voren komen. Voor ieder van deze combinaties worden wenken gegeven om te komen tot een gerichte aanpak dan wel verdere ontwikkeling van elektronische dienstverlening. In het laatste hoofdstuk tenslotte, wordt een aanpak beschreven die voor het merendeel van de gemeenten in Nederland bruikbaar is.

## 2. Tien relevante karakteristieken van gemeenten

Een eerste stap op weg naar beantwoording van de centrale vraag is het nader analyseren van 'soorten' gemeenten. Gemeenten verschillen in talloze opzichten van elkaar. Waar het om gaat is het zicht krijgen op karakteristieken van gemeenten die van invloed worden geacht op de wijze waarop elektronische dienstverlening wordt ontwikkeld. Een uitgevoerde scan van de literatuur leert dat er momenteel geen theorie beschikbaar is die deze karakteristieken identificeert (theorie over elektronische dienstverlening bij gemeenten).

In het onderzoek is daarom een verkenning uitgevoerd naar mogelijk relevante karakteristieken. Om deze verkenning op systematische wijze uit te voeren wordt gebruik gemaakt van het INK managementmodel. In het onderzoek is dit managementmodel is dus niet toegepast maar is slechts de structuur ervan gebruikt om relevant geachte karakteristieken op het spoor te komen. Het INK managementmodel onderkent verschillende gebieden die te maken hebben met hetzij organisatie, hetzij resultaat. Door uit te gaan van deze gebieden krijgt de zoektocht naar karakteristieken richting en wordt voorkomen dat een belangrijk aandachtsgebied op voorhand aan de aandacht ontsnapt.

### 2.1 Karakteristieken met betrekking tot de informatievoorziening

Omdat elektronische dienstverlening zich specifiek richt op de inzet van ICT om dienstverlening te verbeteren, is de wijze waarop een organisatie omgaat met haar informatievoorziening relevant voor de (verdere) ontwikkeling van deze vorm van dienstverlening. Om systematisch inzicht te krijgen in de mate van ontwikkeling van verschillende aspecten van deze informatievoorziening heeft EGEM het INK managementmodel daarop toegesneden<sup>4</sup>. Dit model is een veel gebruikt hulpmiddel dat organisaties in staat stelt om kritisch naar de eigen prestaties te kijken en een aanzet te geven tot verbetering. Dit doordat het model het verband legt tussen omgevingseisen en de mogelijkheden tot verbetering aan de zijde van de organisatie in kwestie. Het model bestaat uit vijf organisatiegebieden en vier resultaatgebieden. In het resultaatdeel wordt gekeken naar wat de organisatie heeft bereikt en in het organisatiedeel naar de manier waarop wordt gewerkt. EGEM heeft het INK managementmodel toegepast op de informatievoorziening in een gemeentelijke organisatie. Langs deze weg is een aantal aandachtsgebieden onderscheiden dat van invloed is op de ontwikkeling, exploitatie en beheer van de gemeentelijke informatievoorziening.

Zoals aangegeven wordt dit model gehanteerd als basis om op systematische wijze enkele karakteristieken te identificeren ten aanzien van de informatievoorziening die van invloed worden geacht op de wijze waarop de ontwikkeling van elektronische dienstverlening binnen een gemeente op effectieve wijze kan worden aangepakt. Het gaat om het verder verbijzonderen van het model specifiek voor elektronische dienstverlening. Daarbij blijken niet alle aandachtsgebieden even relevant te zijn. Omdat elektronische dienstverlening veelal nog in de beginfase van ontwikkeling staat, richt onze vertaling zich vooral op de aandachtsgebieden die vallen onder het kopje 'organisatie' en minder op die onder het kopje 'resultaat'.

---

<sup>4</sup> EGEM (2005), *Handleiding EGEM Quickscan*, Den Haag, april.

Zie ook EGEMwijzer (2005), *Nalezen, meeschrijven*, Egemwijzer, Den Haag, juni.

De aandachtsgebieden *Leiderschap aan informatievoorziening* en *Management van medewerkers* richten zich op leidinggevenden in de gemeentelijke organisatie, medewerkers die beleid formuleren en hieraan vervolgens uitvoering moeten geven en professionals die uit hoofde van hun functie beroepshalve bezig zijn het beleid van de organisatie te vertalen naar informatievoorziening en ICT. In het evaluatieonderzoek van de superpilots is de les getrokken dat wilskracht wellicht het belangrijkste geheim is achter een succesvolle ontwikkeling van elektronische dienstverlening binnen een gemeente. Naast een goede projectorganisatie en een goede bemensing hiervan, blijkt commitment van de politieke en ambtelijke top cruciaal te zijn om tot elektronische dienstverlening te komen. Op basis hiervan kunnen drie variabelen die hiermee te maken hebben worden aangegeven:

### **Portefeuillehouder (ja/nee)**

Is er binnen het college van B&W een lid met externe ICT (of eDienstverlening) in zijn portefeuille?

Dit criterium gaat het om de benoeming ervan in de 'hoofdportefeuilles' van een bestuurder. Als het als een hoofdportefeuille is benoemd, zou wijst dat op bestuurlijke betrokkenheid. Andersom, als het niet als hoofdportefeuille is benoemd is dat waarschijnlijk een indicatie voor minder bestuurlijke aandacht. Let wel: het gaat om de extern gerichte inzet van ICT en dus niet om een portefeuille die zich richt op een ICT-inzet voor de eigen gemeentelijke organisatie. Uiteraard zijn uiteindelijk alle verantwoordelijkheden binnen een gemeente belegd bij leden van het college, dus ook externe ICT. Echter, wanneer het als onderdeel van de hoofdportefeuille benoemen van externe ICT geeft het belang weer dat men er aan hecht.

### **In collegeprogramma (ja/nee)**

Staat (elektronische) dienstverlening als aandachtspunt genoemd in het collegeprogramma?

Primair gaat het hierbij om expliciet uitgesproken ambities ten aanzien van elektronische dienstverlening in het collegeprogramma. Weliswaar genieten niet alle in het programma uitgesproken ambities even veel prioriteit (en hangt dat bijvoorbeeld van de portefeuillehouder af), maar als elektronische dienstverlening geen enkele aandacht in het collegeprogramma heeft is de kans dat het politieke prioriteit geniet doorgaans wel kleiner. In brede zin zou daarnaast gekeken kunnen worden naar de ambities die de gemeente heeft ten aanzien van dienstverlening in het algemeen (dus niet specifiek elektronische dienstverlening).

### **Ambtelijk verantwoordelijk (strategisch/tactisch/operationeel niveau)**

Wie is binnen de ambtelijke organisatie de 'probleemeigenaar' wanneer het gaat om elektronische dienstverlening?

Indien eDienstverlening als belangrijk is aangemerkt binnen de gemeente, is dit dan ook in de ambtelijke organisatie bij iemand of bij een afdeling belegd die hierop kan worden aangesproken? Als de verantwoordelijkheden niet helder zijn belegd leidt dit vaak tot inactiviteit in de uitvoering of tot een langs elkaar heen werken. Relevant is het niveau waarop de verantwoordelijkheid in de organisatie is belegd. Is de strategische ambtelijke

top (management team) verantwoordelijk of is dit neergelegd op een lager echelon, bijvoorbeeld bij een ICT-dienst (tactisch niveau) of een I&A adviseur (operationeel niveau)?

Het aandachtsgebied *Informatiestrategie- en beleid* richt zich op de wijze waarop de gemeentelijke organisatie haar missie implementeert door een heldere voor alle groepen belanghebbenden uitgewerkte informatiestrategie met daarbij een doorvertaling naar concreet informatiebeleid, informatieplannen en budgetten. Voor elektronische dienstverlening leidt dit aandachtspunt tot de volgende variabele:

#### **Doorvertaling visie (ja/nee/beperkt)**

Beschikt de gemeente over expliciet beleid ten aanzien van eDienstverlening waarin een visie ook daadwerkelijk is doorvertaald naar concrete actieplannen?

Vrijwel iedere gemeente heeft wel een notitie of een visie op de inzet van ICT in het kader van dienstverlening. Van belang is vooral de vraag of de visie ook daadwerkelijk is vertaald in geïntegreerde, gemeentebrede tactische en operationele plannen en aanpakken en of ze een rol speelt binnen de gemeentelijke organisatie. Soms echter blijft het bij het formuleren van een visie alleen.

Indien bovenstaande vraag bevestigend kan worden beantwoord, is het zaak om te kijken naar de positionering van dat beleid binnen de organisatie.

#### **Link met bredere strategie (ja/nee)**

Is eDienstverlening een min of meer 'zelfstandig' beleidsterrein of maakt het deel uit van een bredere strategie binnen de gemeente?

Relevant is dan om vast te stellen of elektronische dienstverlening een min of meer geïsoleerd project betreft of dat het een van de 'stromen' vormt van een veel bredere strategie met een bijzonder accent voor ICT en kennis als deel van de identiteit van de stad of van de gemeentelijke organisatie? Gekeken kan bijvoorbeeld worden of het gemeentebestuur een expliciete ambitie als kennisstad of als innovatiestad heeft uitgesproken? Dit zou een indicatie kunnen zijn voor de politiek-bestuurlijke steun voor elektronische dienstverlening en geeft daarnaast aan in hoeverre elektronische dienstverlening deel uitmaakt van een bredere strategie.

Het aandachtsgebied *Management van middelen* richt zich binnen de EGEM Quickscan op de wijze waarop de organisatie beschikbare middelen aanwendt vanuit de informatiestrategie en het informatiebeleid. Specifiek voor eDienstverlening kan dit aandachtsgebied worden vertaald in de volgende variabele:

#### **Middelen beschikbaar (ja/nee)**

Zijn er vanuit de organisatie middelen beschikbaar gesteld/gereserveerd voor de ontwikkeling van eDienstverlening?

Belangrijk hierbij zijn uiteraard de financiële middelen die nodig zijn om de ontwikkeling van eDienstverlening verder te brengen. De beschikbaarstelling kan plaatsvinden doordat budgetten zijn gereserveerd of toegewezen op basis van plannen die liggen onder het collegeprogramma. Indien er binnen de gemeente nog geen concrete plannen bestaan, dan gaat het om de bereidheid van het college om financiële middelen vrij te maken. Financiering van projecten kan ook plaatsvinden uit de reguliere begrotingen van afdelingen en diensten. Met middelen beschikbaar wordt hier bedoeld dat een gemeente daarnaast nog eens extra budget heeft vrijgemaakt om in te zetten voor de ontwikkeling van elektronische dienstverlening. Naast financiële middelen gaat het bij deze variabele zeker ook om het beschikbaar stellen van menskracht. Niet alleen in kwantitatieve, maar ook in kwalitatieve zin. De ontwikkeling van elektronische dienstverlening kost immers tijd en vergt de nodige deskundigheid. Uit de eerdere evaluatie van de superpilots bleek dat laatste van groot belang. Om tot succesvolle ontwikkeling van elektronische dienstverlening te komen is het noodzakelijk te kunnen beschikken over een (project)organisatie of projectleider die in staat is om de ambitie bij het ambtelijk en bestuurlijk management in een formulering te vatten, te vertalen naar een concreet programma voor elektronische dienstverlening. Ook moet men over de vaardigheid beschikken om de ambitie en het programma om te zetten in betrokkenheid, ambtelijke capaciteit en inzet bij concrete projecten.

Het aandachtsgebied *Management van informatieprocessen* richt zich binnen de EGEM Quickscan op de wijze waarop de organisatie de informatieprocessen identificeert, ontwerpt, beheerst en waar nodig verbetert of vernieuwt. Specifiek toegespitst op dienstverlening gaat het dan om de identificatie, het ontwerp en de verbetering van dienstverleningsprocessen binnen de gemeente. Daarmee samenhangend is het ook van belang om te kijken naar de mate waarin de gegevenshuishouding binnen de gemeente op orde is. Immers vele dienstverleningsprocessen maken gebruik van een aantal dezelfde gegevens en elektronische dienstverlening werkt alleen als de gegevens van burgers, bedrijven, producten, regels, beleid, ruimte en huisvesting goed zijn georganiseerd en gekoppeld. Zo opgevat leidt dit aandachtsgebied tot de volgende variabelen:

### **Processen op orde (ja/nee/beperkt)**

Zijn de dienstverleningsprocessen binnen de gemeente op orde?

Met het op orde krijgen wordt hier bedoeld dat men weet over welke processen het gaat bij het aanbieden van elektronische dienstverlening, dat men deze processen in kaart heeft gebracht (procesbeschrijvingen) en dat men heeft nagedacht over het verder stroomlijnen van het werkproces van dienstverlening (herontwerp, optimalisering). Relevant is of een gemeente voldoende aandacht heeft geschonken aan met name de dienstoverstijgende processen.

### **Gegevens op orde (ja/nee/beperkt)**

Is de gegevenshuishouding van de gemeente op orde?

Bij het op orde zijn van de gegevenshuishouding gaat het bijvoorbeeld om de vraag of er sprake is van een eenduidige vastlegging en meervoudig gebruik van gegevens binnen de organisatie. Verder gaat het om het voorkomen dat appels en peren worden

gekoppeld in elektronische processen. Harmonisatie van definities en soms zelfs van beleid of verordeningen is dan ook belangrijk. Een derde en laatste aspect rond de gegevenshuishouding betreft de vraag of de gemeente aansluit op landelijke ontwikkelingen bij het bepalen van vaste betekenissen (bijvoorbeeld de basisregistraties die bij wet verplicht worden gesteld in de toekomst).

## 2.2 Overige relevante karakteristieken

De oriëntatie van een gemeente op haar informatievoorziening is belangrijk voor de manier waarop elektronische dienstverlening (verder) wordt ontwikkeld. Er zijn echter ook andere aspecten van de gemeentelijke organisatie en haar functioneren die hierop van invloed zijn. Het gaat dan onder andere om de volgende variabelen.

### **Omvang <20.00 (1) 20.000-50.000 (2) 50.000-100.000 (3) 100.000-250.000 (4) 250.000>(5)**

Omvang van de gemeente qua inwoneraantal.

Wellicht een van de belangrijkste 'variabelen' is het inwonertal van de gemeente. Het inwonertal van een gemeente zegt immers indirect veel over de omvang van de ambtelijke organisatie, de graad van professionalisering in de organisatie en de complexiteit van de organisatie rondom gemeentelijke dienstverlening. Ook kan het een indicatie zijn voor het soort 'klanten' van de gemeente. In grote steden zijn bijvoorbeeld studenten een interessante doelgroep voor elektronische dienstverlening. Zij zijn immers vaak vaardig in ICT gebruik en nemen relatief veel diensten af die langs elektronische weg afgehandeld kunnen worden (denk aan verhuizingen binnen de gemeente). Een (o.a. door het CBS) vaak gebruikte indeling is die waarin gemeenten worden ingedeeld in onderstaande categorieën:

1. Minder dan 20.000 inwoners;
2. 20.000-50.000 inwoners
3. 50.000-100.000 inwoners
4. 100.000-250.000 inwoners
5. 250.000 of meer inwoners.

### **Organisatie dienstverlening (centraal/decentraal)**

Is de dienstverlening binnen de gemeente centraal of decentraal georganiseerd?

Is er sprake van deelgemeenten/stadsdelen met een eigen (politiek-bestuurlijke) verantwoordelijkheid voor dienstverlening? Dit criterium is relevant omdat het de complexiteit beïnvloedt van de dienstverleningsorganisatie; tevens zou het de druk of behoefte om diensten elektronisch aan te bieden kunnen beïnvloeden. Primair gaat het hierbij om de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor dienstverlening: ligt deze in een hand of is deze verspreid over meerdere 'bestuurslagen'?

## 2.3 Toetsing van de karakteristieken

Een toetsing van de lijst met karakteristieken heeft plaatsgevonden binnen de expertmeeting die in het kader van dit onderzoek is gehouden. Dit heeft op sommige punten geleid tot aanscherping van de karakteristieken zoals die in de volgende subparagrafen worden beschreven. Behalve deze karakteristieken bracht de expertmeeting nog enkele kenmerken van gemeenten naar voren die van belang zijn wanneer het gaat om elektronische dienstverlening. Genoemd zijn onder andere:

- de mate waarin de documentaire informatievoorziening binnen een gemeente is gedigitaliseerd. Dit als basis voor het verder op orde krijgen en brengen van processen binnen de gemeente;
- de mate van verkokering van de organisatie en de macht van de diensten. Is er sprake van een 'eiland-organisatie' of functioneert de gemeente echt als een organisatie? Dit is van belang voor de mate waarin centrale sturing als instrument kan worden gebruikt om de ontwikkeling van elektronische dienstverlening in te richten en af te dwingen;
- het doorzettingsvermogen van de organisatie. Is men in staat om langdurig te investeren in de ontwikkeling van deze dienstverlening. Dit is bepalend voor de mate van continuïteit van de ontwikkeling;
- de interne communicatiestrategie binnen een gemeente. Is men in staat om geboekte (kleine) successen goed te communiceren waardoor de medewerkers ook daadwerkelijk voortgang zien?
- Een veroorzaakte of zelf opgelegde noodzaak om de ontwikkeling van elektronische dienstverlening ter hand te nemen;
- De mate waarin een organisatie in staat is om kansen te grijpen als ze zich voordoen ('ability to execute');
- De rol die leveranciers binnen een gemeente spelen. Soms hebben deze leveranciers bij gemeenten een initiërende en/of sturende rol in de ontwikkeling van elektronische dienstverlening.

Erkend wordt dat de hierboven opgesomde karakteristieken mede van invloed zijn op de wijze waarop elektronische dienstverlening binnen een gemeente wordt opgepakt en ingevuld. In het onderzoek zijn ze echter niet meegenomen. Dit als gevolg dat de verkenning naar karakteristieken beperkt is door het ter beschikking staande onderzoeksmateriaal. In het kader van dit onderzoek zijn alleen die karakteristieken nader onderzocht die in de beschikbare beschrijvingen van de gemeentelijke praktijken aan de orde komen, dan wel waarover informatie op relatief eenvoudige wijze beschikbaar is of kan komen.

### 3. Onderscheidende aanpakken elektronische dienstverlening

Uit het eerder uitgevoerde evaluatieonderzoek bleek dat er een grote mate van diversiteit tussen gemeenten valt waar te nemen voor wat betreft de manier waarop de ontwikkeling van elektronische dienstverlening wordt aangepakt. In feite betreft het hier de manieren waarop gemeenten in het geval van elektronische dienstverlening invulling geven aan het INK-gebied verbeteren en vernieuwen. Dit gebied probeert een brug te slaan tussen de organisatiegebieden en de resultaatgebieden. In de evaluatie van de superpilots zijn eerder drie specifieke manieren aangetroffen die gemeenten hanteren om deze relatie tussen organisatie en resultaat nader in te vullen.

#### Focus op gegevens en architectuur (Gegevens)

Een specifieke aanpak is die met een sterke focus op de zogenaamde ketenaanpak met bijbehorende architectuur. Deze aanpak is gestoeld op de opvatting dat voor de uitvoering van de vele gemeentelijke dienstverleningsprocessen kan worden volstaan met een beperkte gemeenschappelijke set (gereedschapskist) aan procedures, webservices, applicaties, gegevens, infrastructuur en beheertools. Voor elk proces of combinatie van processen wordt een aantal van deze componenten ingezet. Hierdoor ontstaan ketens. Gestart is met het ontwikkelen van een ketenaanpak; in de loop van de tijd is de architectuur robuust geworden. De noodzakelijke verfijning en invulling van de architectuur vindt plaats door concrete projecten uit te voeren, zoals een basisregister voor niet-natuurlijke personen. In concrete projecten blijken gegevens gerelateerd of juist niet te relateren; vervolgens kan de architectuur worden aangepast. Deze organische benadering, waarbij voortdurend heen en weer wordt geredeneerd tussen de algemene architectuur (concernbreed) en concrete projecten (primair door diensten uitgevoerd), is kenmerkend voor deze aanpak. Het (toetsing)kader voor projecten die door en in diensten worden uitgevoerd is het architectuurmodel. Door de architectuur niet direct vanuit de tekentafel statisch en uitputtend in te vullen maar in de praktijk te laten groeien en veranderen, is voorkomen dat deze een Babylonische toren werd die zich in de praktijk niet laat realiseren.

#### Focus op het proces van dienstverlening (Dienstverleningsproces)

Een andere aanpak is die waarin de 'dienstverleningsprocessen' als startpunt worden genomen. In het kader van deze aanpak wordt een groot aantal dienstverleningsprocessen gestroomlijnd en vertaald naar 'informatie'. Bijvoorbeeld: welke informatie moet in het kader van een bouwvergunning worden verzameld, hoe komt de beslissing tot stand en hoe wordt deze aan de aanvrager kenbaar gemaakt? Met andere woorden, hoe ziet het informatieproces dat aan het dienstverleningsproces is gekoppeld er uit?

De gestroomlijnde dienstverleningsprocessen kunnen betrekking hebben op informatiediensten, maar ook op transactiediensten. Deze in het kader van het project superpilots ontwikkelde min of meer naar modules te vertalen standaard dienstverleningsprocessen zijn beschikbaar op [www.elo.nl](http://www.elo.nl) (de superpilotmatrix). Na het ontwerpen van de modules is het zaak de uitvoering ervan ter hand te nemen, daarna kunnen de betreffende dienstverleningsprocessen online plaatsvinden.

#### Focus op het aanbieden van elektronische diensten en producten (Producten)

Weer een andere aanpak kenmerkt zich doordat niet wordt gestart met een omvattend concept van elektronische dienstverlening. In plaats daarvan worden op basis van door de gemeente geformuleerde ambities jaarlijks programma's en projecten gedefinieerd en uitgevoerd. Bijvoorbeeld langs actielijnen als verdiepen (producten met een zo hoog mogelijk

dienstverleningsniveau), verbreden (volume creëren in aantal producten) en verkennen (experimenteren). De aanpak in deze superpilots is vergelijkbaar met de manier waarop veel steden het Grotestedenbeleid hebben georganiseerd. Een mobiliserende en stimulerende rol voor de programmamanager(of een team) wordt gecombineerd met een primair ontwikkelende en uitvoerende rol voor de betrokken gemeentelijke diensten/afdelingen. De programmamanager zorgt voor samenhang, betrokkenheid van en aansluiting op de diensten/afdelingen, maar ook voor voortdurende steun bij de ambtelijke en bestuurlijke top.

## 4. Confrontatie karakteristieken en aanpakken met de praktijk

We hebben gezien dat de superpilootgemeenten voor eigen, onderling verschillende, aanpakken hebben gekozen van elektronische dienstverlening. In de superpilots zijn de verschillende aanpakken effectief gebleken, hoewel de aard van het resultaat op een bepaald moment kan verschillen. De vraag die zich voordoet is welke aanpak eigenlijk voor welke gemeente geschikt is. Elektronische dienstverlening is een kwestie van lokaal maatwerk, maar tegelijkertijd laat zich wellicht een aantal lessen formuleren voor congruentie tussen aanpak en lokale situatie. Daarom hebben we praktijken in een aantal gemeenten nader geanalyseerd.

Twee bronnen hebben we hierbij gebruikt. De eerste is de eerder al aangehaalde evaluatie van de superpilots. In het kader van deze evaluatie zijn gegevens van 10 uiteenlopende gemeenten verzameld. Voor ieder van de toen in het onderzoek betrokken gemeenten zijn uitvoerige beschrijvingen opgesteld. Een andere bron waar uit wordt geput zijn de EGEM Quick scans die door EGEM bij verschillende gemeenten zijn uitgevoerd. Van deze quick scans zijn rapporten opgesteld die inzicht geven in de ontwikkeling van de organisatie in kwestie en de bijbehorende informatievoorziening. Dit als opmaat naar een verdere ontwikkeling van elektronische dienstverlening. In totaal worden de beschikbare gegevens van 26 gemeenten die subject zijn geweest van een quick scan gebruikt waardoor het totaal aantal gemeenten waarop onze zoektocht is gebaseerd, uitkomt op 36. Hierbij is voorzien in een zowel geografische spreiding over Nederland als wel rekening gehouden met het inwonertal van de verschillende gemeenten.

Voor ieder van de (geanonimiseerde) gemeenten is in kaart gebracht:

- 1) hoe wordt 'gescoord' op ieder van de in hoofdstuk 2 geïdentificeerde karakteristieken die van invloed worden geacht op de wijze waarop elektronische dienstverlening kan ontwikkelen;
- 2) hoe de aanpak die men tot nu toe volgt op het gebied van de ontwikkeling van elektronische dienstverlening kan worden getypeerd (aan de hand van de in hoofdstuk 3 onderscheiden aanpakken).

Hierbij is gebruik gemaakt van de reeds voor handen zijnde gegevens over de verschillende gemeenten. Voor het kunnen scoren van enkele karakteristieken (zoals wel of geen portefeuillehouder of wel of niet eDienstverlening in het collegeprogramma) is kort aanvullend onderzoek via de afzonderlijke websites van de verschillende gemeenten verricht.

Naast een 'score' van de gemeenten op de verschillende karakteristieken en een typering van de door hen gevolgde aanpakken is het ook van belang om inzicht te krijgen in de mate waarin de gevolgde aanpakken effectief zijn. Het vaststellen van een causale relatie tussen aanpak en resultaat is altijd lastig. Naast aanpak kunnen immers andere factoren bijdragen aan het bereiken van een bepaald resultaat. Echter, gesterkt door de eerder uitgevoerde analyse in het kader van de evaluatie van de superpilots veronderstellen we hierbij dat de door een gemeente gevolgde aanpak voor een belangrijk deel verantwoordelijk is voor het bereikte resultaat. Als indicator voor de mate van effectiviteit van de inspanningen op het gebied van elektronische dienstverlening hanteren we de scores over 2005 op de meting van het percentage diensten voor burgers en bedrijven die elektronisch beschikbaar zijn. Deze meting is onderdeel van de benchmark elektronische overheid zoals deze jaarlijks wordt uitgevoerd door Advies.overheid.nl. Een hoger percentage wordt hierbij gezien als indicatie van een effectievere aanpak. In de tabellen zijn niet de werkelijke percentages opgenomen, maar heeft een afronding hiervan

plaatsgevonden aan de hand van stappen van 5%. Dit om herleidbaarheid tot specifieke gemeenten te voorkomen en dus de anonimiteit van de gemeenten te waarborgen.

Voor zover van iedere gemeente de gegevens beschikbaar zijn, zijn deze bijeengebracht in datasheets (zie bijlage 1).

Een toets van de opzet van het onderzoek, de bevindingen en de conclusies heeft plaatsgevonden in een expertmeeting met vertegenwoordigers van verschillende gemeenten en in gesprekken met deskundigen op het terrein van elektronische dienstverlening. Naast toetsing heeft dit tevens geleid tot een verdieping en aanvulling van inzichten.

## 5. Observaties

Op basis van de datasheets is gezocht naar samenhangende patronen van karakteristieken die samenhangen met een bepaalde aanpak die een gemeente heeft gekozen. Zoals aangegeven vormt de plaats op de ranking hierbij een indicatie van de mate van de effectiviteit van die aanpak.

De volgende observaties worden waargenomen ten aanzien van de gegevens uit de datasheets:

- Gemeenten die een keuze maken tussen een aanpak die is gericht op het dienstverleningsproces, dan wel een aanpak gericht op gegevens scoren hoger op de ranking ten aanzien van dienstverlening dan gemeenten die kiezen voor een productenaanpak. Deze aanpakken lijken daarmee dan ook effectiever te zijn dan de productengerichte aanpak wanneer het gaat om de ontwikkeling van elektronische dienstverlening.<sup>5</sup>
- In vrijwel alle gevallen hebben gemeenten die hebben gekozen voor een op het dienstverleningsproces gerichte aanpak dan wel een gegevensgerichte aanpak een wethouder die extern gerichte ICT in zijn portefeuille heeft.
- In vrijwel alle gevallen waarin sprake is van een aanpak gericht op het dienstverleningsproces- dan wel op gegevens, is de verankering binnen de organisatie op strategisch ambtelijk niveau belegd.
- Een link tussen het beleid rond eDienstverlening en een bredere algemene strategie is niet in alle gevallen nodig om te komen tot een aanpak gericht op proces- dan wel gegevensgerichte aanpak.
- Het kunnen beschikken over middelen die voor de ontwikkeling van eDienstverlening zijn vrijgemaakt is een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot een aanpak met de focus op het dienstverleningsproces dan wel gegevensgerichte aanpak. Indien middelen uit lopende begrotingen dienen te komen, ligt een productengerichte aanpak meer voor de hand.
- De aanpak gericht op het proces van dienstverlening en de gegevensgerichte aanpak komen vrijwel alleen voor bij grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners).
- Een productengerichte aanpak komt het meest voor bij middelgrote gemeenten (van 20.000 tot 100.000 inwoners) en is in alle gevallen de dominante aanpak bij de kleine gemeenten (minder dan 20.000 inwoners).
- Een gegevensgerichte of op het proces van dienstverlening gerichte aanpak van eDienstverlening komt alleen voor bij die gemeenten die reeds stappen hebben gezet in het op orde brengen van de processen dan wel gegevens. Omgekeerd: indien een gemeente geen stappen heeft gezet ten aanzien van het proces van dienstverlening en/of gegevens, is een productengerichte aanpak dominant.
- Een productengerichte aanpak is niet effectief als niet ook een visie wordt vertaald in beleid, als er geen middelen beschikbaar worden gesteld en als er nog geen stappen zijn gezet in het op orde brengen van in ieder geval een deel van de gegevens en processen binnen de gemeente.
- Het expliciet opnemen van de ontwikkeling van elektronische dienstverlening als aandachtspunt in het collegeprogramma is geen garantie dat deze ontwikkeling effectief

---

<sup>5</sup> Opgemerkt dient te worden dat dit een momentopname kan zijn. De verwachting is dat op langere termijn er sprake zal zijn van een convergentie van resultaten (zie ook de eerdere evaluatie van de superpilots). Immers als je 'aan de voorkant' begint zul je uiteindelijk toch ook naar de 'achterkant' moeten en vice versa.

plaats zal vinden. De kans hierop wordt vergroot op het moment dat de verantwoordelijkheid hiervoor op strategisch ambtelijk niveau wordt belegd en er binnen de gemeente in ieder geval een aanzet is gegeven voor een doorvertaling van de visie in concreet beleid.

- In slechts een klein aantal gevallen wordt de ontwikkeling van elektronische dienstverlening duidelijk gepositioneerd in het kader van een bredere strategie. Gemeenten die dit doen scoren wel hoger op de ranking dan andere gemeenten.
- Bij middelgrote en kleine gemeenten dienen de middelen voor de ontwikkeling uit de lopende begrotingen te komen. Zelden of nooit zijn extra middelen specifiek voor de ontwikkeling van elektronische dienstverlening beschikbaar.
- Bij middelgrote en kleine gemeenten is de deskundigheid en de oriëntatie van de beschikbare medewerkers vaak een probleem. In deze gemeenten zijn vaak de I&A medewerkers leidend wanneer het gaat om de ontwikkeling van elektronische dienstverlening. Vaak zijn dit systeembeheerders of andere veelal technisch georiënteerde medewerkers. Hierdoor vallen beleidsmatige aspecten van elektronische dienstverlening soms tussen wal en schip. De kloof tussen politieke betrokkenheid en ambtelijke uitvoering is dan erg groot.
- Gemeenten die hun processen en gegevens op orde hebben scoren hoog voor wat betreft de ontwikkeling van elektronische dienstverlening. Bij middelgrote en kleine gemeenten blijken zowel processen als gegevens op zijn best slechts beperkt op orde. In het merendeel van de gemeenten hebben het op orde krijgen van processen en/of gegevens voorsnog geen prioriteit gehad.
- Centralisatie/Decentralisatie van dienstverlening lijkt geen relevante variabele te zijn omdat vrijwel alle gemeenten hun dienstverlening hebben gecentraliseerd (centrale balies, diensten publiekszaken etc).

Op basis van inzicht in bestudeerde gegevens in het onderzoek, lijkt inwonertal van een gemeente een van de belangrijkste karakteristieken te zijn wanneer het gaat om de ontwikkeling van elektronische dienstverlening. Het materiaal geeft indicaties dat er voor wat betreft de kennis en kunde van medewerkers sprake lijkt te zijn van een ondergrens qua inwoneraantal. Bij relatief kleine gemeenten (minder dan 20.000 dan wel 20.000-50.000 inwoners) kampt men veelal met een gebrek aan deskundigheid en ervaring. De bij elektronische dienstverlening betrokkenen zijn vaak (parttime) systeembeheerders met een ICT-achtergrond, zonder enige scholing of ervaring met organisatievraagstukken die van belang zijn bij dienstverlening. Bij grotere gemeenten (vanaf 100.000 inwoners) beschikt men in de regel niet alleen over meer medewerkers die zich met elektronische dienstverlening bezighouden, maar vaak is de deskundigheid hiervan ook wat hoger<sup>6</sup>. Dit mede omdat in grotere organisaties vaak meer ruimte bestaat voor medewerkers om zich te bekwamen in bepaalde specialisaties. Soms ook zijn deskundige medewerkers te vinden binnen verschillende diensten en/of afdelingen. Dit heeft echter ook een keerzijde. Een te ver doorgevoerde specialisatie en/of diffusie van deskundigheid kan in de praktijk ook weer leiden tot verkokering waarbij het gevaar is dat het voor de effectieve ontwikkeling van elektronische dienstverlening zo benodigde gemeentebrede perspectief niet wordt gerealiseerd.

Om wat te doen aan het gebrek aan middelen en aan het bovenbeschreven gebrek aan voldoende en voldoende deskundige medewerkers kan in de praktijk worden waargenomen dat kleinere gemeenten ten aanzien van ICT-vraagstukken — vrijwillig en op eigen initiatief — steeds vaker overgaan tot samenwerking met andere kleine gemeenten<sup>7</sup>. Zo hebben in Midden-Brabant dertien gemeenten zich verenigd in een samenwerkingsverband gericht op ICT. Deze gemeenten willen een gemeenschappelijke ICT-infrastructuur tot stand brengen en gebruiken.

<sup>6</sup> In de expertmeeting werd als omslagpunt gedacht aan 80.000 inwoners. Een harde onderbouwing hiervan is echter niet mogelijk.

<sup>7</sup> Voor een overzicht van samenwerkingsverbanden, zie de kennisbank EGEM op [www.egem.nl](http://www.egem.nl)

Dit levert voordelen op zoals risicobeheersing, bedrijfszekerheid, efficiency van bedrijfsmiddelen en verbetering van dienstverlening. Ook de gemeenten in de Hoeksche Waard zijn zich bewust van hun kwetsbaarheid, gebrek aan kennisniveau, gebrek aan investeringsvermogen etc. op het gebied van ICT. Samenwerking op het gebied van informatievoorziening wordt gezien als kans die uitkomst biedt aan de huidige problemen. Intensieve samenwerking vindt daar bijvoorbeeld plaats tussen de gemeenten Korendijk, Strijen, Oud-Beijerland, Binnenmaas, Cromstrijen en 's-Gravendeel. Ook in de omgeving van Enschede en Dordrecht staat samenwerking tussen omliggende gemeenten op de agenda. Ook in andere gebieden is samenwerking tussen gemeenten rond ICT-vraagstukken in toenemende mate aan de orde.

## 6. Analyse: Contouren van een adequate aanpak

De observaties die naar aanleiding van de analyse kunnen worden gemaakt, zijn veelsoortig van aard. Zij geven een eerste, zij het weliswaar redelijk veelsoortig, inzicht in de relatie tussen karakteristieken van gemeenten en de gevolgde aanpakken. Duidelijke patronen van samenhangende karakteristieke die wijzen op bepaalde effectieve aanpakken komen echter niet scherp uit de analyse naar voren.

Dit betekent dat op basis van het onderzoek geconcludeerd moet worden dat het niet zonder meer mogelijk blijkt om te komen tot harde en eenduidige aanbevelingen van bepaalde aanpakken voor bepaalde typen gemeenten (centrale vraag). Wel tekent zich in de analyse een contour af van een aanpak die voor het overgrote deel van de gemeenten adequaat kan zijn.

In de eerste plaats blijkt dat een aanpak die gericht is op het dienstverleningsproces dan wel op gegevens, in de regel effectiever is dan een productengerichte aanpak. Duidelijk is echter ook dat dergelijke aanpakken niet voor iedere gemeente zijn weggelegd. Immers gemeenten met dergelijke aanpakken:

- Beschikken vrijwel altijd over een wethouder met externe ICT als expliciet aandachtspunt in de hoofdportefeuille;
- zien elektronische dienstverlening als een prioriteit binnen de gemeente;
- hebben vaak de ontwikkeling van elektronische dienstverlening op strategisch ambtelijk niveau in de organisatie belegd, en
- zijn in staat om additionele middelen en/of voor ontwikkeling benodigde personele capaciteit (voldoende en tevens ook voldoende deskundige medewerkers) beschikbaar te stellen.

In de praktijk blijken deze typeringen vooral te passen bij de grotere gemeenten (100.000-250.000 of meer dan 250.000 inwoners) die reeds langere tijd bezig zijn met de ontwikkeling van elektronische dienstverlening en hier inmiddels ruime ervaring mee hebben opgedaan.

Verder blijkt dat de productaanpak het meest voorkomt bij de overige gemeenten, dus de middelgrote en kleinere gemeenten (variërend van minder dan 20.000 inwoners tot 100.000 inwoners). Het blijkt dat deze aanpak echter alleen effectief is indien:

- de visie wordt vertaald in (gedragen) beleid;
- er middelen ter beschikking worden gesteld voor de uitvoering ervan;
- er in ieder geval een begin wordt gemaakt met het op orde brengen van gegevens en/of processen binnen de gemeente.

Deze bevindingen liggen in lijn met de belangrijkste les die uit de evaluatie van de superpilots kon worden getrokken, namelijk dat wilskracht doorslaggevend is voor succes ten aanzien van elektronische dienstverlening. In het kader worden daarom de belangrijkste factoren die een rol spelen bij het fenomeen wilskracht op een rijtje gezet.

Wilskracht bestaat uit een complex van factoren:

- De - latente of expliciete - ambitie bij (een deel van) het ambtelijk of bestuurlijk management om dienstverlening efficiënt te organiseren en daar ook de nodige investeringsbudgetten voor te reserveren. De ambitie hoeft niet expliciet te zijn; ook een latente ambitie is voldoende als deze maar wordt benoemd en expliciet wordt gemaakt door een projectleider of

- organisatie.
- Een tweede voorwaarde is een projectorganisatie of –leider die in staat is om de ambitie bij het ambtelijk en bestuurlijk management in een formulering te vatten, te vertalen naar een concreet programma voor elektronische dienstverlening en het vertrouwen geniet van sleutelpersonen in de ambtelijke en bestuurlijke top.
- Ten derde moet de projectorganisatie over de vaardigheid beschikken om de ambitie en het programma om te zetten in betrokkenheid, ambtelijke capaciteit en inzet bij concrete projecten. Dat vereist een actieve houding; steun van de ambtelijke en bestuurlijke top is immers alleen iets waard als deze door de projectorganisatie wordt verzilverd in concrete activiteiten waarbij ambtelijke diensten en professionals betrokken zijn.
- Tenslotte is het van belang voortdurend het commitment te blijven organiseren, zowel vanuit de diensten als vanuit de bestuurlijke en ambtelijke top. Dat betekent in de praktijk dat ervoor moet worden gezorgd dat er periodiek concreet resultaat wordt geboekt, dat dit in het ontwikkelingsperspectief op langere termijn kan worden gepast en verbonden kan worden met vervolgacties.

Bron: Brochure 'Superpilots, vliegwil voor de wil?', uitgave Ministerie van BZK, 19 mei 2005

Het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten hanteert een (vorm van) aanpak die eerder is getypeerd als de productenaanpak. Zoals reeds betoogd stelt dit wel eisen aan de organisatie. Denk bijvoorbeeld aan het formuleren van ambities en vooral ook het organiseren van steun van de zijde van de politiek en ambtelijk verantwoordelijken. Omdat de aanpak van elektronische dienstverlening binnen deze aanpak kwetsbaar is (ze concurreert immers voortdurend met andere prioriteiten), is het ook zaak om de aandacht hiervoor continu op de agenda te houden. Dit stelt dus eisen aan de projectleider en de projectorganisatie. Ondanks deze uitdagingen is deze aanpak voor veel gemeenten interessant omdat het een redelijke 'quick and dirty' benadering is waarbij de diensten/afdelingen leidend zijn. Immers per dienst kunnen de mogelijkheden worden bekeken en kan worden gestart met projecten die de meeste kans op succes lijken te boeken. Ook biedt deze aanpak de mogelijkheid om de ontwikkeling van elektronische dienstverlening fasegewijs per afdeling/dienst aan te pakken, passend bij de prioriteiten van die dienst of afdeling. Dit is voor afdelingen en diensten dus minder bedreigend dan wanneer de aanpak plaats zou vinden vanuit een gemeentebrede overweging. Eventueel lopende initiatieven binnen een afdeling of dienst hoeven dan niet abrupt te worden beëindigd, maar worden eerst gekoesterd, dan afgestemd met andere lopende initiatieven en later in een breder perspectief geplaatst. In een later stadium kan vervolgens dan gaandeweg een gemeentebreed perspectief op elektronische dienstverlening worden geïntroduceerd. Bij het formuleren hiervan kan dan wel gebruik worden gemaakt en worden verwezen naar eerder geboekte successen binnen de eigen organisatie.

Uit het onderzoek blijkt dat veel gemeenten matig tot slecht scoren op de hierboven gesignaleerde randvoorwaarden en eisen. Dat betekent dat men vaak wel bezig is met een productenaanpak, maar dat deze weinig effectief is en dus slechts een beperkt resultaat oplevert qua ontwikkeling van elektronische dienstverlening. De scores op de benchmark getuigen hiervan. Ook blijkt dat men slechts in geringe mate erin slaagt om de benodigde wilskracht te mobiliseren. Het weten welke factoren een rol spelen bij het mobiliseren van wilskracht blijkt toch wat anders dan hier in de praktijk concrete actie op ondernemen.

Eerder is geconcludeerd dat het onderzoek niet in staat is te komen tot harde en eenduidige aanbevelingen van bepaalde aanpakken voor bepaalde typen gemeenten. Het onderzoek biedt echter *wel* een basis om tot aanbevelingen te komen voor gemeenten die willen starten met een

productenaanpak of die hun ingezette productenaanpak meer effectief willen maken. In paragraaf 8 wordt een dergelijk aanpak in meer detail beschreven.

Gemeenten die nu aan de slag gaan of zijn met de ontwikkeling van elektronische dienstverlening hebben een relatief voordeel ten opzichte van gemeenten die hier eerder mee zijn begonnen. Inmiddels is immers ondersteuning in de vorm van EGEM kennis en producten beschikbaar (zie [www.EGEM.nl](http://www.EGEM.nl)). Onderdeel van deze ondersteuning is het beheren van reeds elders in het kader van gemeentelijke elektronische dienstverlening ontwikkelde producten en aanpakken. Het loont daarom de moeite voor gemeenten die nu van plan zijn om stappen op dit gebied te zetten om zich hierop goed te oriënteren. Dit voorkomt dat men zelf het wiel opnieuw dient uit te vinden en zodoende kunnen daarom veel middelen en moeite worden bespaard. Hierbij moet wel worden bedacht dat op korte termijn het kopiëren van aanpakken van andere gemeenten weliswaar een effectieve manier is om snel stappen te zetten ten aanzien van de ontwikkeling van elektronische dienstverlening, maar dat op langere termijn en met het oog op duurzaamheid en kwaliteit, het belangrijk is dat gemeenten ook eigen keuzes maken en eigen invullingen geven aan concepten. Het 'doorleven' van nieuwe concepten en het 'eigen' maken ervan is een belangrijke voorwaarde om ze ook daadwerkelijk in de dagelijkse praktijk van de organisatie en de dagelijkse werkwijzen te integreren en op te nemen. De literatuur over de verspreiding en adoptie van innovaties toont het belang van deze voorwaarde telkens opnieuw aan.

Een andere reden voor het relatieve voordeel van gemeenten die nu werk maken van elektronische dienstverlening is het gegeven dat op dit moment immers rijksbreed veel hulpmiddelen en instrumenten worden ontwikkeld die gemeenten in staat moeten stellen om versneld de ontwikkeling van elektronische dienstverlening ter hand te kunnen nemen (zie onder het kopje 'relevantie' in paragraaf 1 van dit rapport). Naast de ervaring en kennis die vanuit andere gemeenten beschikbaar is, zorgt deze ontwikkeling er ook voor dat men niet zelf het wiel opnieuw hoeft uit te vinden. Echter, organiseren gaat voor informatiseren. Dat betekent dat voordat deze hulpmiddelen effectief en efficiënt kunnen worden ingepast, de organisatorische setting binnen de gemeente, waaronder de bedrijfsprocessen, zo goed mogelijk op orde dient te zijn. Dit (moeilijke) vraagstuk blijft dus op de agenda van de gemeenten staan, ondanks het aanbod aan instrumenten dat nu wordt ontwikkeld.

## 7. Wat voor type gemeente bent u?

In het voorgaande zijn conclusies getrokken op basis van zeer uiteenlopende en op zichzelf staande observaties. Wanneer in iets abstractere en algemenere zin naar de gegevens wordt gekeken, dan lijken zich een viertal typische combinaties van karakteristieken en aanpakken van elektronische dienstverlening af te tekenen<sup>8</sup>. Hoewel het in het onderzoek dus niet mogelijk blijkt om te komen tot harde en eenduidige aanbevelingen van bepaalde aanpakken voor bepaalde typen gemeenten worden deze typische combinaties nu gebruikt om te komen tot enkele wenken voor eerste stappen binnen aanpakken die passen bij de specifieke typering van een gemeente. Dit als een verdieping op de eerdere conclusies.

De volgende typische combinaties laten zich op basis van het materiaal reconstrueren:

### 1. De gemeente als trendvolger

#### Omschrijving

De gemeente als trendvolger is nog maar nauwelijks begonnen met elektronische dienstverlening of is reeds enige tijd bezig, maar zonder al te veel vooruitgang. Hoewel er ook voorbeelden zijn van grotere gemeenten gaat het hier doorgaans om middelgrote en kleine gemeenten waarvoor elektronische dienstverlening weinig prioriteit heeft. Zo is deze vorm van dienstverlening geen aandachtspunt in het collegeprogramma. Er is dan ook niet zozeer sprake van een gerichte aanpak van elektronische dienstverlening of een duidelijke visie hierop, maar de gemeente kent een min of meer klassieke I&A-portefeuille. Elektronische dienstverlening heeft niet veel prioriteit en er is al evenmin veel expertise beschikbaar om plannen hiervoor te ontwikkelen. De portefeuillehouder, voor zover deze er is, en het management hebben andere prioriteiten en de gemeente kent geen specifieke profilering op het terrein van ICT of innovatie. De gemeente beschikt wel over een website, maar deze fungeert vooral als digitaal uithangbord voor informatie over diensten. Met de bedrijfsprocessen zijn nog geen koppelingen aangebracht en aandacht voor het op orde brengen van gegevens en processen is beperkt dan wel afwezig. Veel verder dan de standaardproductencatalogus op het Internet aanbieden is de gemeente nog niet gekomen. Voorzover er intergemeentelijk wordt samengewerkt, richt de samenwerking zich niet op elektronische dienstverlening.

#### Indicatie van karakteristieken

Onderstaand indicatief de 'scores' op de relevante karakteristieken van een gemeente die kan worden getypeerd als trendvolger<sup>9</sup>:

<b>Karakteristiek</b>	<b>'score'</b>
Portefeuillehouder (ja/nee)	N
In collegeprogramma (ja/nee)	N
Ambtelijke verantwoordelijkheid (strat/tact/operat.)	O of T
Doorvertaling visie (ja/nee/beperkt)	N of B
Link met bredere strategie (ja/nee)	N

<sup>8</sup> De onderscheiden combinaties zijn ideaaltypische constructies, in de praktijk zullen mengvormen tussen deze combinaties kunnen voorkomen.

<sup>9</sup> De karakteristiek 'organisatie dienstverlening' is weggelaten omdat bleek dat dit geen onderscheidende karakteristiek is (de dienstverlening in alle gemeenten in het onderzoek vond centraal plaats).

Middelen beschikbaar (ja/nee)	N
Processen op orde (ja/nee/beperkt)	N of B
Gegevens op orde (ja/nee/beperkt)	N of B
Omvang (categorieën 1 t/m 5)	1, 2 of 3

### Wenken voor een aanpak

In feite zouden trendvolgende gemeenten de in de volgende paragraaf geconcretiseerde projectenaanpak kunnen volgen. In aanvulling hierop enkele eerste stappen die overwogen kunnen worden:

- starten vanuit de website en aansluiting zoeken bij door burgers en bedrijven (meest) gevraagde producten en/of diensten;
- projectmatig of thematisch geleidelijk verrijken van de productencatalogus op het Internet. Aanvankelijk door voor enkele producten (bijvoorbeeld burgerzaken) een stap verder te gaan dan het aanbieden van informatie, later door ook het aantal producten te verbreden;
- Verbindingen met de 'backoffice' stapsgewijs tot stand brengen;
- Contacten met leveranciers gebruiken om stappen te zetten waarbij gebruik wordt gemaakt van de beschikbare standaardapplicaties.

Rekening moet worden gehouden met het feit dat er in deze gemeenten vaak weinig geld beschikbaar is voor investeringen in elektronische dienstverlening. Ook de kennis en kunde van de medewerkers vormt soms een probleem in de verdere ontwikkeling van elektronische dienstverlening.

## *2. De gemeente als ambitieuze doe-het-zelver*

### Omschrijving

Dit type gemeenten kent (politiek-)bestuurlijk en op het niveau van het (top)management hoge prioriteit toe aan elektronische dienstverlening. Dat betekent dat er in wordt geïnvesteerd, maar ook dat er ambtelijk capaciteit wordt vrijgemaakt. Een ambitieuze portefeuillehouder (of gemeentesecretaris) is een noodzakelijke voorwaarde, en om massa te kunnen maken is ook een zekere omvang (van de ambtelijke organisatie) benodigd. Innovatie of ICT maken deel uit van de (politieke) profilering van de gemeente en de organisatie is niet zo groot dat deze onoverzichtelijk wordt. De combinatie met het op orde brengen van de dienstverlening (waarvoor het Internet een van de kanalen is) zien we in deze gemeenten vaak terug. Wel is de verantwoordelijke projectorganisatie voor elektronische dienstverlening zodanig opgehangen in de organisatie dat deze niet uitsluitend geassocieerd wordt met het klassieke burgerzaken. De projectorganisatie of projectleider leidt samen met de portefeuillehouder of de gemeentesecretaris de aanpak van elektronische dienstverlening; een projectleider met enig gewicht in de organisatie en een 'visie' op elektronische dienstverlening is dan ook een belangrijke voorwaarde of kenmerk van deze gemeenten. Een subsidie van een ministerie (of geld uit het grote steden beleid), een voorhoedestatus of een andere landelijke aansluiting kan deze gemeente op weg helpen of ondersteunen bij het maken van tempo zodat zichtbaar succes wordt geboekt. Datzelfde geldt voor samenwerking met een of meer leveranciers of een intergemeentelijk samenwerkingsverband.

### Indicatie van karakteristieken

Onderstaand de 'scores' op de relevante karakteristieken van een gemeente die kan worden getypeerd als ambitieuze doe-het-zelver:

<b>Karakteristiek</b>	<b>'score'</b>
Portefeuillehouder (ja/nee)	J
In collegeprogramma (ja/nee)	J
Ambtelijke verantwoordelijkheid (strat/tact/operat.)	S
Doorvertaling visie (ja/nee/beperkt)	J
Link met bredere strategie (ja/nee)	J
Middelen beschikbaar (ja/nee)	J
Processen op orde (ja/nee/beperkt)	J of B
Gegevens op orde (ja/nee/beperkt)	Ja of B
Omvang (categorieën 1 t/m 5)	3 of 4

### Wenken voor een aanpak

De aanpak van een ambitieuze doe-het-zelver kan sterk verschillen. Onderstaand enkele suggesties:

- Kies een duidelijk afgebakend startpunt voor de aanpak. Welke dit is kan per gemeente verschillen, maar maak wel een duidelijke keuze in waar de gemeente zich op richt. De ene gemeente kan bijvoorbeeld beginnen met het in kaart brengen van dienstverleningsprocessen en het vervolgens thematisch (bijvoorbeeld specifieke beleidsterreinen) of per afzonderlijk proces aanpakken van elektronische dienstverlening, een ander start met de website en werkt van buiten naar binnen.
- Heb oog voor een latere verbreding van de gekozen aanpak. Zowel wanneer begonnen wordt met de processen of vanuit de website, in beide gevallen kan snel en zichtbaar resultaat worden geboekt. Op enig moment ontstaat er echter behoefte aan verbreding naar een meer op gegevens en architectuur gerichte aanpak. In verschillende dienstverleningsprocessen worden immers dezelfde gegevens gebruikt of er blijken dwarsverbanden tussen processen te bestaan die ook elektronisch moeten worden aangebracht.
- Stel een visie op en vertaal deze door naar concrete actieplannen.
- Werk met een kleine maar enthousiaste projectorganisatie, bij voorkeur direct opgehangen aan het management team van de gemeente. De ervaringen laten zien dat een dergelijke projectorganisatie, vaak met wat externe hulp, op deze manier al snel zichtbaar resultaat kan boeken. Belangrijk is wel dat de projectorganisatie over voldoende mogelijkheden beschikt om naar diensten toe daadwerkelijk resultaat te kunnen boeken; daarvoor is behalve enthousiasme en een visie ook concrete steun nodig van een wethouder of gemeentesecretaris.

### 3. De gemeente als pragmatische projectenmachine

#### Omschrijving

In deze categorie vallen de meeste gemeenten die enige ambities op het terrein van elektronische dienstverlening koesteren. Omdat de organisatie betrekkelijk groot en/of verkokerd is of omdat de dienstverleningsprocessen zich op verschillende plaatsen in de organisatie bevinden, moet elektronische dienstverlening projectmatig en thematisch worden aangepakt. In deze gemeenten heeft elektronische dienstverlening wel enige prioriteit, maar is voor noch het college noch het managementteam een belangrijk speerpunt. Aansluiting op de ambities die in de diensten leven is daardoor een voorwaarde om als 'ICT-ers' in ieder geval welkom te zijn en iets in te kunnen brengen. Steun via de portefeuillehouder of gemeentesecretaris laat zich wel organiseren, maar omdat het niet gaat om een topprioriteit is deze kwetsbaar en kan al snel

averechts werken. Voorwaarde voor deze aanpak is dat gericht wordt gekeken waar in de organisatie de processen en gegevens al redelijk op orde zijn; daar bevinden zich kansen voor projecten. Ook voor deze gemeenten geldt dat aansluiten bij een landelijk initiatief de status van elektronische dienstverlening kan vergroten.

#### Indicatie van karakteristieken

Onderstaand de 'scores' op de relevante karakteristieken van een gemeente die kan worden getypeerd als pragmatische projectenmachine:

<b>Karakteristiek</b>	<b>'score'</b>
Portefeuillehouder (ja/nee)	N
In collegeprogramma (ja/nee)	N
Ambtelijke verantwoordelijkheid (strat/tact/operat.)	S of T
Doorvertaling visie (ja/nee/beperkt)	B
Link met bredere strategie (ja/nee)	N
Middelen beschikbaar (ja/nee)	N
Processen op orde (ja/nee/beperkt)	B of N
Gegevens op orde (ja/nee/beperkt)	B of N
Omvang (categorieën 1 t/m 5)	1 t/m 4

#### Wenken voor een aanpak

De aanpak waarvoor deze gemeenten kiezen is dus pragmatisch en projectgericht. Onderstaand enkele suggesties:

- Starten bij het 'laaghangend fruit'. Dat betekent dat aangesloten wordt bij diensten en beleidsterreinen die al enige ambities koesteren op het terrein van elektronische dienstverlening (vaak is burgerzaken een geschikte start).
- Kleinere gemeenten zullen al snel moeite hebben om projecten die enige massa vergen (bijvoorbeeld elektronische dienstverlening op het terrein van de ruimtelijke ordening of sociale zaken) van de grond te krijgen. Deze aanpak is betrekkelijk kwetsbaar en laat zich eenvoudig verdringen door andere prioriteiten of weerstanden in de gemeente. Zoek daarom zoveel mogelijk naar landelijke aansluiting, intergemeentelijke samenwerking, externe verplichtingen of concrete speerpunten.
- Start met projecten waar de gegevens en de processen al redelijk op orde zijn; het voordeel van deze aanpak is dat gegevens, processen en website thematisch of per project gelijktijdig worden aangepakt. Dat geeft elektronische dienstverlening een zekere mate van duurzaamheid.
- Laat successen zien aan de organisatie en vooral ook aan de steunverlenende politiek of ambtelijk verantwoordelijken. Deze steun is immers niet vanzelfsprekend en moet telkens opnieuw veiliggesteld en bevestigd worden.

#### **4. De gemeente als elektronische superstore**

##### Omschrijving

Dit betreft grote gemeenten of stevige intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Elektronische dienstverlening, dienstverlening in het algemeen of het op orde brengen van de organisatie heeft absolute topprioriteit in het college of in het managementteam. De organisatie is bovendien groot genoeg om veel en lang te investeren in elektronische dienstverlening en de projectorganisatie heeft voldoende massa en macht om in de diensten daadwerkelijk resultaat af te dwingen (bijvoorbeeld omdat het management team er in zijn geheel achter staat). De

gemeente heeft de ambities expliciet geformuleerd en de visie is gekoppeld aan de profilering of het collegeprogramma van de stad. Voorwaarde is wel dat de dienstverlening niet is gedecentraliseerd naar eventuele deelgemeenten; het is dan immers niet ondenkbaar dat elektronische dienstverlening wel prioriteit heeft op het niveau van de stad als geheel maar niet in de stadsdelen of deelgemeenten. Deconcentratie van diensten of van dienstverlening is echter geen probleem. De communicatie binnen de gemeente van de plannen is dusdanig dat iedereen van de prioriteiten op de hoogte is en weet wat er moet worden gedaan.

#### Indicatie van karakteristieken

Onderstaand de 'scores' op de relevante karakteristieken van een gemeente die kan worden getypeerd als elektronische superstore:

<b>Karakteristiek</b>	<b>'score'</b>
Portefeuillehouder (ja/nee)	J
In collegeprogramma (ja/nee)	J
Ambtelijke verantwoordelijkheid (strat/tact/operat.)	S
Doorvertaling visie (ja/nee/beperkt)	J
Link met bredere strategie (ja/nee)	Vaak wel
Middelen beschikbaar (ja/nee)	J
Processen op orde (ja/nee/beperkt)	J
Gegevens op orde (ja/nee/beperkt)	J
Omvang (categorieën 1 t/m 5)	4 of 5

#### Wenken voor een aanpak

In de aanpak van de elektronische superstore spelen informatie en infrastructuur een hoofdrol. Onderstaand enkele suggesties die passen bij een dergelijke aanpak:

- Richt een (grote) projectorganisatie (of een kleine kern, aangevuld met vertegenwoordigers en specialisten uit de diensten of veel externe ondersteuning) in die zich voor langere tijd bezig gaat houden met elektronische dienstverlening
- Reserveer voldoende expliciet aan elektronische dienstverlening toegewezen middelen (menskracht en financiën) dat de gemeente beschikt over een dermate lange adem dat zichtbaar resultaat niet op korte termijn nodig is om de prioriteit veilig te stellen;
- Start met het harmoniseren van datadefinities, koppelingen tussen processen en het creëren van geschikte bronbestanden
- Ga vervolgens over tot het aanpakken van de dienstverleningsprocessen
- Zie de website binnen deze aanpak als een sluitstuk (en dus niet als het aangrijpingspunt om de ontwikkeling van elektronische dienstverlening te beginnen).

Op basis van de in hoofdstuk 5 beschreven trend waarin gemeenten rond ICT-vraagstukken steeds intensiever gaan samenwerken, tekent zich nog een vijfde typische combinatie af, namelijk die van *digitaal samenwerkingsverband*. Het betreft hier kleine en/of middelgrote gemeenten waar de politieke en/of ambtelijke top wel belang hecht aan de ontwikkeling van elektronische dienstverlening, maar waar de middelen en mogelijkheden ontbreken om hiermee substantieel resultaat te bereiken. Sterker nog, als het om de inzet van ICT gaat, heeft de gemeente in veel gevallen al de nodige moeite om de basis infrastructuur en de interne ICT op orde te krijgen. Men is hierdoor niet in staat om de aandacht voor elektronische dienstverlening te vertalen in het vrijmaken van extra middelen waardoor ieder initiatief gefinancierd moet worden uit de lopende begroting. Naast beperkte middelen is het beschikbaar hebben van voldoende en voldoende gekwalificeerd personeel een bottleneck in de aanpak van elektronische dienstverlening. Actieve samenwerking met andere, min of meer vergelijkbare,

gemeenten wordt gezien als mogelijke oplossing voor de gesignaleerde knelpunten. Deze samenwerking zoekt men in eerste instantie bij direct omliggende gemeenten en richt zich in eerste instantie vaak op het op orde brengen van de basale infrastructuur en de informatiehuishouding binnen de gemeenten. Het idee hierachter is dat verbetering van dienstverlening volgt op het moment dat de basisvoorzieningen op gemeentelijk niveau goed zijn ontwikkeld en ingericht. Soms ook richt de samenwerking zich wel expliciet op de ontwikkeling van elektronische dienstverlening. Het leren van de kennis en ervaring van een gemeente in de buurt die verder is met deze vorm van dienstverlening staat dan min of meer centraal. In de expertmeeting waren de aanwezigen het erover eens dat samenwerking wellicht het meest vruchtbaar is, als deze zich richt op de bouwstenen voor elektronische dienstverlening.

Een specifieke aanpak is voor deze samenwerkingsvormen, gezien de pluriformiteit, niet te schetsen. Voor gemeenten die geen mogelijkheden hebben om zelfstandig de ontwikkeling van elektronische dienstverlening op te pakken of verder te brengen, is samenwerking een mogelijkheid om toch te opteren voor een aanpak die hoort bij de gemeente als trendvolger. Dit omdat men door samen te werken en wellicht ook binnen de samenwerking te specialiseren, wel in staat is om de aanpak zoals die is geschetst onder trendvolger, in te vullen. Voor gemeenten die tot op heden al de nodige stappen hebben gezet op het gebied van elektronische dienstverlening kan samenwerking een opstap vormen om van trendvolger de stap te maken naar een van de andere beschreven combinaties, zoals pragmatische projectenmachine of ambitieuze doe-het-zelver. Door samenwerking wordt het dan immers wellicht beter mogelijk om middelen te reserveren en/of politiek/bestuurlijk aandacht te krijgen.

## 8. Aan de slag!

Eerder is geconstateerd dat het onderzoek een basis biedt om tot aanbevelingen te komen voor gemeenten die willen starten met een productenaanpak of die hun ingezette productenaanpak meer effectief willen maken. Dit is het merendeel van de gemeenten in Nederland. Op basis van het onderzoek wordt voor deze gemeenten een aanpak aanbevolen die grofweg uit de volgende hoofdactiviteiten bestaat<sup>10</sup>:

- Inrichten aansturing en beleggen verantwoordelijkheden<sup>11</sup>
- Uitvoeren gemeentebrede inventarisatie van wat er aan initiatieven reeds loopt
- Uitwerken gemeentebrede visie elektronische dienstverlening<sup>12</sup>
- Nader invullen van de randvoorwaarden voor een succesvolle elektronische dienstverlening:
  - Processen
  - ICT-infrastructuur
  - Gegevens en gegevensverzamelingen
  - Praktische en juridische kwesties
  - Organiseren van wilskracht
- Inhoudelijk verder ontwikkelen van elektronische diensten en producten<sup>13</sup>
- Selecteren en implementeren bouwstenen van de elektronische dienstverlening

Op basis van deze aan te bevelen hoofdactiviteiten wordt in het nu volgende een beschrijving gegeven van concrete aanbevelingen aan een fictieve gemeente ('gemeente X') die besloten heeft dat de ontwikkeling van elektronische dienstverlening meer prioriteit binnen de gemeente moet krijgen. Binnen afdelingen en diensten van de gemeente X lopen momenteel wel ad hoc initiatieven ten aanzien van delen van de ontwikkeling van elektronische dienstverlening, maar van een gecoördineerde of afgestemde aanpak is geen sprake.

De beschrijving dient niet gezien te worden als een algemeen — voor alle gemeenten — geldend en toepasbaar draaiboek, maar als illustratie van hoe de projectenaanpak heel concreet, via de hoofdactiviteiten, kan worden vertaald naar een helder actieplan.

---

*Gemeente X heeft de afgelopen jaren vooral binnen de verschillende afdelingen op ad hoc basis wel het een en ander gedaan aan de ontwikkeling van elektronische dienstverlening. Om elektronische dienstverlening verder en gericht te ontwikkelen binnen de gemeente dient een volgende stap gezet te worden in de richting van nieuw beleid waarin de ambities met betrekking tot elektronische dienstverlening worden opgenomen. De aanzet voor dit nieuwe beleid dient (evenals een breder informatievoorzieningsbeleid) een plaats te krijgen in het concreet plan.*

- *Voor de overgangstijd van het huidige naar het nieuwe beleid wordt aanbevolen om de lopende initiatieven op het gebied van elektronische dienstverlening te koesteren en verder te ontwikkelen.*

---

<sup>10</sup> Het spreekt voor zich dat deze stappen ook (of voor kleinere gemeenten juist) in intergemeentelijk verband kunnen worden aangepakt; dat kan de effectiviteit versterken vanwege de schaalvoordelen die zich dan voordoen.

<sup>11</sup> Uit het eerder genoemde rapport 'Puzzelen met prioriteit' blijkt dat het beleggen van verantwoordelijkheden in de lijn (en dus niet bij I&A afdelingen) tot betere resultaten leidt qua ontwikkeling van elektronische dienstverlening.

<sup>12</sup> Onderdeel hiervan kan zijn het opstellen van een globale architectuur (maken van ontwerpkeuzes). Als hulpmiddel hierbij kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van de EGEM referentie-architectuur (in ontwikkeling).

<sup>13</sup> Het opstellen van een concrete business case helpt om een 'sense of urgency' en daarmee draagvlak binnen de organisatie te bewerkstelligen voor concrete initiatieven. Bovendien helpt een dergelijke business case bij het gericht monitoren van de voortgang en de bereikte resultaten.

- *Gelijktijdig dienen echter de coördinatie en afstemming tussen deze initiatieven te worden opgepakt en ingevuld.*
- *Dit als voorzet voor het maken en realiseren van een gemeentebrede visie op elektronische dienstverlening waarbij winst voor de burger en het bedrijfsleven gepaard dient te gaan met aantoonbare winst voor de eigen gemeentelijke organisatie.*

*Om de lopende initiatieven op het gebied van elektronische dienstverlening te koesteren en verder te ontwikkelen, om tot coördinatie en afstemming hiervan te komen en een gemeentebrede visie te maken en realiseren wordt voorgesteld om:*

1. *Te starten met het inrichten van de aansturing. Duidelijk moet zijn waar in de organisatie de verantwoordelijkheid voor deze vorm van dienstverlening is belegd.*
2. *Kern van een dergelijke aanpak is dat de afdelingen een belangrijke rol blijven spelen in de ontwikkeling van elektronische dienstverlening. Zij hebben immers de inhoudelijke kennis van producten en diensten die worden aangeboden aan burgers en bedrijven.*
3. *Om te zorgen voor meer samenhang wordt de gemeentebrede coördinatie omtrent elektronische dienstverlening als expliciete taak of portefeuille bij een van de directieleden (strategisch ambtelijk niveau) neergelegd.*
4. *Deze verantwoordelijkheid wordt vervolgens gedelegeerd aan een strategisch adviseur die als programmamanager elektronische dienstverlening gaat optreden.*
5. *Vanuit de afdelingen wordt een coördinator of aanspreekpunt elektronische dienstverlening benoemd.*
6. *De coördinatoren en de programmamanager samen vormen een platform elektronische dienstverlening.*
7. *Dit platform is vervolgens verantwoordelijk om in de overgangsfase de lopende initiatieven te koesteren en verder te ontwikkelen.*
8. *Het platform begeleidt en werkt de lopende realisatie en voornemens qua producten/diensten en de randvoorwaarden die gelden bij de ontwikkeling van elektronische dienstverlening verder uit.*
9. *Naast het koesteren en verder brengen van lopende ontwikkelingen dient het platform vooral ook te zorgen voor meer afstemming tussen deze initiatieven.*
10. *Daarnaast dient het platform een gemeentebrede visie op elektronische dienstverlening voor de komende jaren te ontwikkelen. Daarbij moet men zorgen voor voldoende draagvlak bij zowel de politieke en ambtelijke leiding van de gemeente en dat dit nieuwe beleid een plaats krijgt in het te ontwikkelen concernplan.*
11. *Bij het ontwikkelen van deze visie baseert het platform zich op de bouwstenen die nu al binnen de gemeente voor handen zijn, zoals het service- en dienstverleningsconcept en het informatievoorzieningsbeleid waarvoor eerder een aanzet is gegeven. De visieontwikkeling kan daarom het karakter aannemen van het concretiseren van het informatievoorzieningsbeleid in het algemeen en meer specifiek voor elektronische dienstverlening in het bijzonder.*
12. *De visie is een belangrijke basis voor de afweging van investeringsbeslissingen door de raad, het college en de directie.*
  - a. *De afdelingen leveren hiervoor een (beperkte) businesscase aan voor de ontwikkeling(en) die zij voorstaan van hun elektronische dienstverlening. Een kosten baten analyse vormt de kern van een dergelijke business case.*
  - b. *Het platform werkt twee gemeentebrede inhoudelijke prioriteiten alvast meer in detail uit;*
    1. *de ontwikkeling van de midoffice en*
    2. *de verdere aanpak van het realiseren van de belangrijkste gemeentebrede gegevensverzamelingen*
  - c. *Het platform inventariseert/vraagt wat burgers/bedrijven verwachten/wensen/eisen van hun gemeente als het gaat om elektronische dienstverlening.*
13. *Na vaststelling van de gemeentebrede visie en het opnemen ervan (of van elementen) in het concernplan wordt de ontwikkeling van elektronische dienstverlening een programma en wordt het platform omgezet in een programmateam.*
14. *Dit programmateam krijgt vervolgens (onder verantwoordelijkheid van de directie) de opdracht om de visie verder te concretiseren en om de implementatie ervan aan te sturen en ter hand te nemen. Hierbij wordt voorgesteld drie trajecten parallel te volgen, te weten:*

- a. *Het nader invullen van de randvoorwaarden om tot succesvolle elektronische dienstverlening te komen en*
- b. *Het inhoudelijk verder ontwikkelen van elektronische diensten en producten*
- c. *Selecteren en implementeren van bouwstenen van de elektronische dienstverlening*

15. *Voor de volledigheid:*

*Het platform maakt een plan van aanpak waarin het bovenstaande verder wordt uitgewerkt, geconcretiseerd in stappen met daarbij een heldere tijdsplanning en raming van noodzakelijke middelen.*

---

## **Bijlage 1: De datasheets**

<b>Gemeenten</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>KARAKTERISTIEKEN</b>										
<b>Informatievoorziening:</b>										
Portefeuillehouder (ja/nee)	J	J	J	N	N	J	J	N	N	N
In Collegeprogramma (ja/nee)	J	J	N	N	N	J	J	J	N	N
Ambtelijk verantwoordelijk (strategisch/tactisch/operationeel)	S	S	S	S	S	S	S	T/O	T	T
Doorvertaling visie (ja/nee/beperkt)	J	J	J	J	N	J	J	N	N	N
Link met bredere strategie (ja/nee)	N	J	J	N	N	J	J	N	N	N
Middelen beschikbaar (ja/nee)	J	J	J	J	N	J	J	N	N	N
Processen op orde (ja/nee/beperkt)	J	B	J	B	B	J	J	N	N	B
Gegevens op orde (ja/nee/beperkt)	J	B	B	B	B	J	J	N	N	N
<b>Overige relevante karakteristieken:</b>										
Omvang (cat. 1 t/m 5, zie in tekst rapport)	5	4	4	3	4	3	4	4	3	5
Organisatie dienstverlening (centraal/decentraal)	C	C	C	C	C	C	C	C	C	D
<b>TYPERING AANPAK</b> (Gegevens/Dienstverleningsproces/-Producten)	G	P	D	P	D	G	P	P	P	P
<b>RANKING-SCORE (%)</b> (Advies.overheid.nl)	75	70	85	65	65	75	80	55	55	60

<b>Gemeenten</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>KARAKTERISTIEKEN</b>										
<b>Informatievoorziening:</b>										
Portefeuillehouder (ja/nee)	J	N	N	N	N	J	N	N	N	J
In Collegeprogramma (ja/nee)	N	N	N	J	N	N	J	N	J	?
Ambtelijk verantwoordelijk (strategisch/tactisch/operationeel)	T	T	T	T/O	O	T	T	T	T	T
Doorvertaling visie (ja/nee/beperkt)	N	B	B	B	N	J	N	N	B	N
Link met bredere strategie (ja/nee)	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Middelen beschikbaar (ja/nee)	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Processen op orde (ja/nee/beperkt)	N	N	B	N	N	N	B	N	B	N
Gegevens op orde (ja/nee/beperkt)	N	N	N	N	N	B	B	N	B	N
<b>Overige relevante karakteristieken:</b>										
Omvang (cat. 1 t/m 5, zie in tekst rapport)	2	3	2	2	1	1	1	1	2	1
Organisatie dienstverlening (centraal/decentraal)	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
<b>TYPERING AANPAK</b> (Ggevens/Dienstverleningsproces/Producten)	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
<b>RANKING-SCORE (%)</b> (Avies.overheid.nl monitor)	40	60	50	55	50	45	50	40	50	55

<b>Gemeenten</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	
<b>KARAKTERISTIEKEN</b>										
<b>Informatievoorziening:</b>										
Portefeuillehouder (ja/nee)	N	N	J	N	N	J	N	J	J	
In Collegeprogramma (ja/nee)	N	N	J	N	N	N	N	J	J	
Ambtelijk verantwoordelijk (strategisch/tactisch/operationeel)	T	T	T	T	T	T	T	T	T	
Doorvertaling visie (ja/nee/beperkt)	B	B	N	N	B	B	N	B	B	
Link met bredere strategie (ja/nee)	N	N	N	N	N	N	N	N	J	
Middelen beschikbaar (ja/nee)	N	N	N	N	N	N	N	N	N	
Processen op orde (ja/nee/beperkt)	N	N	N	N	N	B	N	N	N	
Gegevens op orde (ja/nee/beperkt)	N	N	N	N	B	N	N	N	N	
<b>Overige relevante karakteristieken:</b>										
Omvang (cat. 1 t/m 5, zie in tekst rapport)	2	2	2	2	2	2	1	1	2	
Organisatie dienstverlening (centraal/decentraal)	C	C	C	C	C	C	C	C	C	
<b>TYPERING AANPAK</b> (Gegevens/Dienstverleningsproces/Producten )	P	P	P	P	P	P	P	P	P	
<b>RANKING-SCORE (%)</b> (Avies.overheid.nl monitor)	45	45	55	45	45	55	45	55	55	

<b>Gemeenten</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>			
<b>KARAKTERISTIEKEN</b>										
<b>Informatievoorziening:</b>										
Portefeuillehouder (ja/nee)	J	N	N	N	N	N	N	J		
In Collegeprogramma (ja/nee)	?	?	?	J	N	N	N	J		
Ambtelijk verantwoordelijk (strategisch/tactisch/operationeel)	T	T	S	T	T	T	T	T		
Doorvertaling visie (ja/nee/beperkt)	B	N	N	B	N	N	N	B		
Link met bredere strategie (ja/nee)	N	N	N	N	N	N	N	N		
Middelen beschikbaar (ja/nee)	N	N	N	N	N	N	N	N		
Processen op orde (ja/nee/beperkt)	N	N	N	N	N	N	N	B		
Gegevens op orde (ja/nee/beperkt)	B	N	N	N	N	N	N	N		
<b>Overige relevante karakteristieken:</b>										
Omvang (cat. 1 t/m 5, zie in tekst rapport)	1	1	2	2	1	1	1	2		
Organisatie dienstverlening (centraal/decentraal)	C	C	C	C	C	C	C	C		
<b>TYPERING AANPAK</b> (Gegevens/Dienstverleningsproces/Producten )	P	P	P	P	P	P	P	P		
<b>RANKING-SCORE (%)</b> (Avies.overheid.nl monitor)	55	50	50	50	55	30	30	60		

## Bijlage 2 Geraadpleegde experts

Op dinsdag 31 januari 2006 is een expertmeeting gehouden over het onderzoek in Nieuwegein. De uitnodigingen hiervoor zijn via EGEM verstuurd aan vertegenwoordigers van de voorhoedegemeenten. Aan deze expertmeeting hebben deelgenomen:

De heer P. Broersen	Gemeente Alkmaar
De heer W. Hartzuiker	Gemeente Heuvelrug
De heer P. van der Hoog	Gemeente Nieuwegein
De heer J. Loef	Gemeente Berkel en Rodenrijs
De heer J. Scholten	Gemeente Twenterand
De heer P. Vos	Gemeente Eindhoven
De heer G. Welter	Gemeente Utrecht
De heer P. de Wit	Gemeente Eindhoven

In afzonderlijke gesprekken zijn de volgende experts geraadpleegd:

De heer C. Batist  
Gemeente Den Haag

Prof.dr. V.J.J.M. Bekkers  
Hoogleraar Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam en tevens directeur van het Center for Public Innovation.

Prof.dr. H.P.M. van Duivenboden  
Hoogleraar keteninformatisering TIAS en opsteller van het rapport Puzzelen met Prioriteit (over het abortievermogen van gemeenten)