

Puzzelen met prioriteit

Een strategische verkenning van het absorptievermogen van gemeenten met betrekking tot de implementatie van ICT-vernieuwingen

Puzzelen met prioriteit

Een strategische verkenning van het absorptievermogen van gemeenten met betrekking tot de implementatie van ICT-vernieuwingen

In opdracht van

het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten



Prof. dr. H.P.M. (Hein) van Duivenboden
Dr. ir. M. (Marcel) Rietdijk

met medewerking van
Prof. dr. V.J.J.M. (Victor) Bekkers
Drs. H.K.F. (Hanneke) Driessen MBA
Drs. R. (Rogier) Jongejan

Capgemini Nederland B.V.
in samenwerking met het Center for Public Innovation

Oktober 2005



Voorwoord

Ongeveer tegelijkertijd is zowel bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de vraag opgekomen, of en hoe alle ICT-vernieuwingen die op gemeenten afkomen, door hen kunnen worden ‘verwerkt’. De gemeenschappelijk beleefde ‘onrust’ inzake het tempo en de kwaliteit van de transformatie tot lokale *elektronische* overheden, heeft deze twee partijen ertoe gebracht gezamenlijk opdracht te geven tot een strategische verkenning van het absorptievermogen van gemeenten inzake de implementatie van ICT-vernieuwingen. Voor u ligt het eindresultaat.

Zandlopers, ballenbakken, bossen te dicht om de bomen er door heen te kunnen zien... er zijn vele metaforen verzonnen voor de hoeveelheid ICT-vernieuwingen die op gemeenten afkomt. Dit onderzoek voegt er nog één aan toe, die van de puzzel. Eigenlijk is het niet gebruikelijk om in een voorwoord de titel nader toe te lichten. Op het gevaar af het verwijt te krijgen dat de titel kennelijk niet voor zichzelf spreekt, maken we op deze regel eenmalig een uitzondering. Met als belangrijkste reden dat ze rechtstreeks afkomstig is uit de centrale ‘bevolkingsgroep’ van dit onderzoek, waarvan de ‘belevingswereld’ ook nog eens centraal heeft gestaan voor het verzamelen van empirisch materiaal: de lokale overheid.

Puzzelen met prioriteit. Het is misschien een wat merkwaardige titel voor een onderzoek naar het absorptievermogen van gemeenten ten aanzien van de implementatie van op hen afkomende ICT-vernieuwingen. Maar de figuur van een ‘puzzel’ geeft aan wat de feitelijke opgave is waarvoor veel gemeenten zich gesteld weten. Al de verschillende ontwikkelingen zijn immers nu ook weer niet zo ongeleid als een bal of zo weerloos als een zandkorrel. De diverse ICT-vernieuwingen moeten uiteindelijk als puzzelstukjes passen in de gefragmenteerde informatiehuishouding van de overheid zoals we die tot op de dag van vandaag nog kennen. Die informatiehuishouding is een puzzel waarvan het eindplaatje nog niet voor iedereen even helder is, maar waarvan de stukjes uiteindelijk toch allemaal naadloos op elkaar zullen moeten aansluiten. Een puzzel ook die zo langzamerhand met prioriteit moet worden opgelost. *‘Weer een onderzoek’*, is de verzuchting van één van de geïnterviewden. Om te vervolgen met: *‘Er zijn al genoeg mooie onderzoeken gedaan en rapporten in lades verdwenen. En wat gaan we met dit onderzoek doen? Ik hoop in ieder geval iets. Het is namelijk de hoogste tijd om eens in actie te komen’*. Het is een verzuchting die vaker in het onderzoek naar voren is gekomen. Hetzelfde geldt voor veel conclusies. Sommigen noemen het herkenbaar; anderen geven aan dat dit onderzoek beschrijft wat eigenlijk al jaren bekend was. Toch voegt dit onderzoek daar wel degelijk iets aan toe. Het onderzoek beschrijft het vraagstuk vanuit de perceptie van gemeenten en het gevoel dat zij hebben bij het vraagstuk. En dat heeft naar onze mening duidelijk gemaakt dat er door hen in toenemende mate anders tegen het vraagstuk en de mogelijke oplossingen wordt aangekeken. Opvallend is dat daarbij niet wordt geschroomd om de hand in eigen boezem te steken: de gemeenten zelf moeten serieuze stappen gaan nemen om hun eigen informatiehuishouding op orde te brengen. Maar ook de rijksoverheid moet verder aan de slag, waarbij meer dan ooit daadwerkelijk rekening gehouden zal moeten worden met de gemeentespecifieke uitvoeringspraktijk – bijvoorbeeld door de logica van lokale bestuurders en burgers nu echt eens voorop te stellen bij het formuleren van beleidsdoelstellingen en bij het ondersteunen van de implementatie door uitvoeringsgerichte communicatie en voorlichting.

Dit onderzoek bevat meer dan een omschrijving van open deuren, hoewel er wel vele door worden bevestigd en herbevestigd. Maar weet u wat het is met open deuren? Je kan er op twee manieren mee omgaan. Je laat ze gewoon open staan en dan blijven het open deuren. Of je doet ze nu toch eens een keer echt dicht. Laat dit laatste nu juist de roep zijn vanuit de gemeentelijke praktijk.

Utrecht, oktober 2005

P.S. Graag willen we hierbij alle bij het onderzoek betrokken personen (de vele respondenten, de deelnemers aan de diverse atelierbijeenkomsten en de toetsingsbijeenkomst alsmede de leden van de Project Begeleidings Groep) bijzonder hartelijk danken voor hun medewerking.

Managementsamenvatting

VRAAGSTELLING

Het onderzoek is bedoeld als een strategische verkenning van de belangrijkste knelpunten, percepties van gemeenten en alternatieve oplossingsrichtingen ten aanzien van ontwikkelingen met ICT-implicaties die op gemeenten afkomen. Het onderzoek schetst daarbij een beeld van de impact die de verschillende relevante ICT gerelateerde ontwikkelingen hebben op de gemeenten gezien vanuit de positie van de gemeenten zelf. Het gaat dus nadrukkelijk niet om een analyse van alle departementale ontwikkelingen op het gebied van ICT en gemeenten (top down), maar om een vraaggericht onderzoek waarin in generieke zin de effecten van de verschillende korte en middellange termijn ontwikkelingen op de gemeentelijke organisatie in kaart worden gebracht (bottom up).

In het onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Zijn gemeenten in staat de op hen afkomende ICT-vernieuwingen adequaat en tijdig te implementeren, mede gezien de inspanningen die er vanuit de diverse programma's en projecten worden geleverd om hen daarin te ondersteunen?

KNELPUNTEN EN CONCLUSIES OP HOOFDLIJNEN

Gemeenten worden geconfronteerd met een groot aantal op hen afkomende ICT-vernieuwingen. Een gedeelte daarvan vloeit voort uit landelijke projecten die zijn gebaseerd op het rijksbeleid met betrekking tot de elektronische overheid. Een ander gedeelte is het gevolg van sectoraal beleid met duidelijke ICT-implicaties voor gemeenten. Maar ook de gemeenten zelf dragen met lokale vernieuwing van beleid en bedrijfsvoering bij aan de veelheid van op hen afkomende ICT-vernieuwingen. De knelpunten blijken daarbij in belangrijke mate terug te voeren te zijn op de volgende punten:

- De focus bij de implementatie van vernieuwingen ligt teveel op ICT en bedrijfsvoering en te weinig op beleidsinhoudelijke onderwerpen en de directe impact op de omgeving van gemeenten (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden);
- Het bestaande rijksbeleid en de bestaande landelijke ontwikkelingen met ICT-implicaties vertonen nog onvoldoende beleidsmatige samenhang en zijn bovendien nog onvoldoende uitvoeringsgericht geformuleerd. Bovendien zullen veel kleinere gemeenten de komende jaren grote problemen hebben met het vrijmaken van voldoende financiële middelen om de verschillende ICT-vernieuwingen op een adequate en tijdige wijze te kunnen invoeren;
- De huidige regie vanuit zowel de centrale overheid als vanuit de gemeenten brengt onvoldoende samenhang aan in de implementatie van de verschillende ICT-vernieuwingen. In onvoldoende mate is gestuurd vanuit een voor de gemeenten overkoepelend niveau, waar meer aandacht voor een integrale benadering van ICT-vernieuwingen kan worden verwacht. De intermediaire rol van de VNG bij het aansturen van de verschillende ICT-vernieuwingen is dan ook beperkt. Met name het ontbreken van de mogelijkheid om namens gemeenten bindende afspraken te maken, belemmert het aanbrenge van samenhang op gemeentelijk uitvoeringsniveau;
- De interne gemeentelijke organisatie is onvoldoende ingericht op het absorberen van ICT-vernieuwingen. Het verkokerde karakter (vooral van grotere gemeenten), het imago dat ICT heeft als bedrijfsvoeringmiddel in plaats van beleidsvoeringinstrument en het ontbreken van bestuurlijke aandacht zijn hoofdoorzaken. Een belangrijk knelpunt is dat elk van de verschillende gemeenten afzonderlijk deze vraagstukken zal moeten oplossen. Momenteel wordt het vermogen van de rijksoverheid om hieraan sturing te kunnen geven, overschat. De oplossing zal eerder moeten worden gezocht in (meer op bestuurders en managers gerichte) ondersteuning en facilitering;
- Wettelijke verplichtingen tot invoering bieden onvoldoende garantie voor tijdige en adequate implementatie van ICT-vernieuwingen, omdat gemeenten er aan gewend zijn geraakt dat deze verplichtingen in de regel niet of nauwelijks worden gehandhaafd. Dit gebrek aan consequenties (sancties) biedt lokale overheden de vrijheid prioriteit te verlenen aan andere onderwerpen, zoals aan 'onderhoud' in plaats van aan vernieuwing van ICT en werkprocessen. Daarnaast biedt het ook de mogelijkheid om simpelweg te wachten met de (wettelijk verplichte) implementatie, totdat

gebruik kan worden gemaakt van de ervaringen van andere gemeenten die wel hebben gekozen voor tijdige implementatie.

ONDERZOEKSVRAGEN EN ANTWOORDEN

1. Welke ICT-vernieuwingen voortkomend uit het nationale beleid rondom de elektronische overheid, sectorale beleidsvoornemens en op landelijk niveau te herkennen lokale bestuurlijke ontwikkelingen, komen er op korte en middellange termijn op gemeenten af?

Een grote hoeveelheid landelijk geïnitieerde ICT-vernieuwingen (waaronder de verplichting tot gebruik en/of invoering van basisregistraties, het Burgerservicenummer en DigiD), een grote hoeveelheid sectorale initiatieven met ICT-implicaties (waaronder de Omgevingsvergunning, het Digitaal Bouwloket en de Wet maatschappelijke ondersteuning) en een uiteenlopend maar tevens omvangrijk aantal lokaal geïnitieerde vernieuwingen waarbij ICT een belangrijke rol speelt (waaronder de oprichting van shared service centra en de ontwikkeling van mid-offices).

2. Wat betekenen deze ontwikkelingen voor lokale overheden?

De meeste gemeenten zullen de bestaande informatiehuishouding grondig en organisatiebreed moeten vernieuwen, vooral als gevolg van de landelijk geïnitieerde ICT-vernieuwingen (zoals de basisregistraties) en omdat de bestaande informatiehuishouding doorgaans sterk verouderd of gefragmenteerd is. Dit zal een groot beroep doen op zowel ICT-medewerkers als op bestuurders, managers en medewerkers van beleidsuitvoerende afdelingen. Veranderde eisen aan kennis, vaardigheden en attitude hebben grote impact op de klassieke knelpunten van gemeenten bij het doorvoeren van vernieuwingen: geld, tijd en (kwantitatieve en kwalitatieve) capaciteit. Vooral kleinere gemeenten zullen hierdoor gedwongen zijn intensiever samen te gaan werken met buurgemeenten en andere ketenpartners.

3. Wat belemmert gemeenten bij het realiseren van de verschillende noodzakelijke ontwikkelingen en waardoor wordt dit veroorzaakt?

Veel van de te implementeren ICT-vernieuwingen vragen om hogere graad van organisatie-ontwikkeling en kwaliteit van de informatiehuishouding dan gemeenten nu hebben. Verkokering, een interne oriëntatie op de eigen processen en activiteiten in plaats van op interne en externe samenwerking en tekorten aan geld, tijd en capaciteit vormen belangrijke belemmeringen. Bovendien hebben de vele reorganisaties van de afgelopen jaren geleid tot veranderingsmoeheid bij gemeenten en wordt de verantwoordelijkheid voor de implementatie van ICT-vernieuwingen meestal te laag of niet breed genoeg in de organisatie belegd. Daarnaast werken onvoldoende kennis van en belangstelling voor ICT van de zijde van bestuurders en managers belemmerend. Tot slot is het beleid inzake ICT-vernieuwingen en de bijbehorende ondersteuning onvoldoende samenhangend en 'uitvoeringsgericht' om serieus te worden opgepakt op lokaal niveau – ook al omdat sancties op niet of niet tijdig implementeren ontbreken.

4. Welke concrete behoeften bestaan er bij gemeenten aan ondersteuning bij de verschillende eerder genoemde ontwikkelingen?

Er wordt gevraagd om concrete, direct bruikbare en zoveel mogelijk op de gemeentelijke beleidspraktijk afgestemde producten, handreikingen en stappenplannen en ondersteuning door experts en ervaringsdeskundigen met verstand van complexe verandertrajecten binnen lokale overheden (denk bijvoorbeeld aan de kloof tussen de ICT-afdeling en beleidsuitvoerende afdelingen). Een nadrukkelijke behoefte is er aan landelijke standaarden met betrekking tot informatiekundige en technische aspecten (koppelvlakken, gegevensuitwisselingsformaten etc.), bij voorkeur gezamenlijk af te spreken met of af te dwingen bij de leveranciers. Tot slot is er behoefte aan een 'helikopterview' ten aanzien van de samenhang, onderlinge planning en samenwerkingsalternatieven, bij voorkeur mede geformuleerd in de taal van bestuurders en managers.

5. In welke mate voldoet het bestaande aanbod aan ondersteuning aan deze behoeften en waar voldoet de bestaande ondersteuning niet?

Veel van de op afzonderlijke ICT-vernieuwingen gerichte ondersteuning voldoet, hoewel die nog wat praktischer en meer op de praktijk van de beleidsuitvoering kan worden ingericht. Zo zijn veel

voorbeelden nog onvoldoende afgestemd op de gemeentespecifieke situatie (omvang, ontwikkelingsstadium en draagvlak) om overgenomen te kunnen worden. Waar duidelijk behoefte aan is, is de ‘helikopterview’ waarin de samenhang, planning en bijhorende alternatieven voor implementatie (alleen of samen met ketenpartners) zichtbaar wordt. Tot slot bestaat de doelgroep nog te vaak uit ICT-afdelingen in plaats van uit bestuurders en managers die kunnen beslissen om (gemeentebreed) de juiste prioriteit te verlenen aan de implementatie van ICT-vernieuwingen.

6. Welke alternatieve ondersteuningsvormen ten behoeve van gemeenten kunnen er worden onderkend en hoe wordt daar door de verschillende gemeenten tegenaan gekeken?

Een sterkere centrale sturing op ICT-vernieuwingen, vanuit het rijk en/of vanuit intermediaire organisaties als de VNG, wordt gezien als een noodzakelijk alternatief dat de samenhang, planning en afspraken over standaarden ondersteunt. Een ander wezenlijk alternatief is dat centrale coördinatie plaatsvindt van de praktische randvoorwaarden (personeel, geld, organisatie, hard- en software, juridische gevolgen maar ook de keuze voor al of niet samenwerken met buurgemeenten bijvoorbeeld) – een tot nog toe vaak onderbelicht onderdeel in de ondersteuning. Daarnaast kan onder voorwaarden (heldere formulering, haalbare planning en praktische begeleiding) gewerkt worden met financiële of andere incentives (boetes, onder curatele stelling, subsidies, prijzen). Het meest voor de hand liggende maar ook meest genoemde (en vaak zeer effectieve) alternatief is: gewoon aan de slag gaan (zonder hele discussie over ‘waarom niet’).

7. Op welke wijze kan er voor worden gezorgd dat gemeenten overgaan tot een adequate en tijdige implementatie van de verschillende voorzieningen?

Om gemeenten in staat te stellen voldoende slagkracht en adaptiviteit te ontwikkelen met betrekking tot de implementatie van ICT-vernieuwingen, dient de doelmatigheid en de doeltreffendheid van zowel de landelijke regie als van de bovenlokale en lokale aansturing te worden aangescherpt. Daarnaast dient met voorrang de eigen informatiehuishouding van gemeenten op orde te worden gebracht – in combinatie met een breder traject van verdere organisatieontwikkeling. Uitvoeringsgerichtheid, koppeling van de ICT-vernieuwingsagenda aan de lokale politiek-bestuurlijke agenda, differentiatie naar de diverse gemeentelijke ontwikkelingsstadia en heldere, maar ook bindende afspraken zijn daarin enkele toverwoorden die moeten helpen de *convergentie* van allerlei initiatieven op gemeentelijk niveau te kunnen realiseren.

8. Op welke wijze kunnen de bestaande initiatieven hierop worden afgestemd?

Van de programmabureaus van ICTU en departementen wordt een verdere toespitsing van de communicatie, voorlichting en advisering op de uitvoeringspraktijk verwacht. Een gemakkelijk toegankelijke taal, concrete voorbeelden en een beter bij het ontwikkelingsstadium van de betreffende gemeente passende ondersteuning zijn hiervoor nodig. Daarnaast is de veelgenoemde sterkere samenhang tussen de verschillende initiatieven, de bijbehorende planning en randvoorwaarden voor invoering noodzakelijk. Hierbij gaat het niet alleen om een sterkere afstemming binnen de ICTU of met BZK of EZ, maar ook met andere departementen of overheden die belangrijke ICT-vernieuwingen bij gemeenten introduceren. Aan gemeenten is in vrijwel alle gevallen het (verder) centraliseren van de ICT-functie aan te bevelen. Daarnaast zullen gemeenten serieus moeten overwegen of een bepaalde vorm van samenwerking met buurgemeenten, maatschappelijke organisaties of leveranciers interessante efficiency- en schaalvoordelen oplevert.

ANTWOORD OP DE CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG

Zijn gemeenten in staat de op hen afkomende ICT-vernieuwingen adequaat en tijdig te implementeren, mede gezien de inspanningen die er vanuit de diverse programma’s en projecten worden geleverd om hen daarin te ondersteunen?

Zonder extra inspanningen op zowel landelijk als intermediair en lokaal niveau zullen de meeste gemeenten de verschillende ICT-vernieuwingen niet adequaat en tijdig kunnen implementeren. Daarbij bestaat met name behoefte aan een meer op bestuurders en managers gericht samenhangend communicatieoffensief, een versterkte aansturing van de meer technisch-inhoudelijke aspecten van de te implementeren ICT-vernieuwingen en de gerichte en versnelde verbetering van de lokale (gemeentelijke) en/of bovenlokale (intergemeentelijke) informatiehuishouding. Hierbij kunnen als kritieke succesfactoren worden aangeduid:

- (1) de mate waarin voldoende draagvlak en trekkracht (ofwel ambassadeurschap) wordt gegenereerd bij gemeentelijke bestuurders, managers en speciaal op ICT-vernieuwing gerichte ‘verbinders’;
- (2) de mate waarin ICT-vernieuwingen worden beschouwd als en aansluiten bij politiek-bestuurlijke (lees: beleidsmatige) prioriteiten (in plaats van als aangelegenheid van ondersteunende, bedrijfsmatige aard);
- (3) de mate waarin ICT-vernieuwingen worden beschouwd als organisatieveranderingsprojecten in plaats van als ICT-projecten (ofwel: de mate waarin gemeenten de invoering van ICT-vernieuwingen gaan beschouwen als hun eigen verantwoordelijkheid, passend bij de eigen doelstellingen en ambities);
- (4) de mate waarin gemeenten erin slagen succesvolle intra- en intergemeentelijke samenwerking te realiseren en/of alternatieve samenwerkingsvormen met andere overheden en instellingen die nodig zijn om voldoende absorptievermogen te genereren en voldoende vanuit de logica van burgers, bedrijven en instellingen te kunnen opereren;
- (5) de mate waarin met leveranciers centrale, bindende afspraken kunnen worden gemaakt over (open) standaarden, standaard pakketten en overige dienstverlening die voor een versnelde implementatie van de ICT-vernieuwingen noodzakelijk zijn; en
- (6) de mate waarin het beleid inzake ICT-vernieuwingen en de ondersteuning ten aanzien van de implementatie van dat beleid uitvoeringsgericht is ofwel voldoende rekening houdt met de specifieke (en gevarieerde) beleidspraktijk en belevingswereld van de gemeentelijke werkvloer.

In het kielzog van de laatstgenoemde kritieke factor kan worden bedacht dat de centrale onderzoeksvraag wellicht met evenveel recht omgedraaid had kunnen worden: is de rijksoverheid in staat de implementatie van de door hen geïnitieerde ICT-vernieuwingen adequaat en tijdig te ondersteunen, mede gezien de specifieke en gedifferentieerde situatie van organisatieontwikkeling, informatiehuishouding en politiek-bestuurlijk draagvlak van de gemeenten?

AANBEVELINGEN

In antwoord op de onderzoeksvragen is in (hoofdstuk 4 van) het onderzoeksrapport een groot aantal concrete oplossingen beschreven die zich richten op het vergroten van het absorptievermogen van gemeenten ten aanzien van ICT-vernieuwingen. Deze oplossingen richten zich met name op het verbeteren van de aansluiting van reeds lopende initiatieven op de in dit onderzoek beschreven concrete knelpunten. Daarnaast is duidelijk behoefte gesignaleerd aan verdergaande maatregelen om daadwerkelijk te kunnen komen tot een integrale aanpak van de verschillende ICT-vernieuwingen op zowel landelijk, bovenlokaal als lokaal niveau. Daartoe is onderstaand een aantal aanbevelingen geformuleerd, die moeten worden beschouwd als bijdrage aan de dialoog die moet worden gevoerd om te komen tot de hiervoor noodzakelijke vernieuwde relatie tussen de rijksoverheid en het gemeentelijk werkveld.

RICHT DE AANDACHT OP UITVOERING VAN BESTAAND BELEID

Het ministerie van BZK wordt aanbevolen zich vrijwel volledig te richten op ondersteuning van de uitvoering van het op dit moment geformuleerde beleid inzake de elektronische overheid. De aandacht dient zich te verplaatsen van ‘nieuw beleid’ en ‘experimenten’ naar het scheppen van de juiste randvoorwaarden om de diverse beleidsvoornemens versneld tot uitvoering te brengen. Deze omslag van beleid naar uitvoering impliceert een grote terughoudendheid ten aanzien van nieuwe ICT-initiatieven. Concrete aanbeveling is om op het terrein van ICT-vernieuwingen een beleidsmoratorium in te voeren voor de duur van twee jaar, onder het motto ‘nee, tenzij...’.

RICHT DE AANDACHT OP UITVOERINGSGERICHTE SAMENHANG

Het ministerie van BZK en de VNG worden geadviseerd EGEM het voortouw en de bijbehorende financiële middelen te geven voor de organisatie van een versterkte uitvoeringsgerichte samenhang tussen verschillende ontwikkelingen. Hierbij dient te worden gedacht aan het ontwikkelen van een overheidsbrede gemeentelijke ‘ICT-vernieuwingskalender’, een naar ontwikkelingsstadium van gemeenten gedifferentieerde ‘veranderaanpak’ en het ontwikkelen van een ex ante ‘uitvoeringsgerichte impactanalyse’ voor alle nieuwe ontwikkelingen vanuit de rijksoverheid. Uiteraard is een dergelijke impactanalyse zonder nauwe samenwerking met de gemeenten zelf en hun omgeving ondenkbaar.

RICHT EEN ‘REALISATIEFONDS’ OP

Het ministerie van BZK wordt geadviseerd een ‘Realisatiefonds’ voor de lokale elektronische overheid in te stellen, waaruit gemeenten (onder voorwaarden) extra financiële middelen krijgen voor het implementeren van ICT-vernieuwingen. Het fonds moet zich hierbij vooral richten op de achterblijvende gemeenten – waaronder de groep kleinere gemeenten die onvoldoende middelen heeft om de implementaties te kunnen doorvoeren. Uitkeringen uit dit fonds worden vooraf verstrekt en zijn gericht op de realisatie van een aantal duidelijk omschreven doelstellingen en onderdelen van de elektronische overheid. Achteraf wordt de daadwerkelijke realisatie getoetst, vergelijkbaar met de aanpak die momenteel bij de inzet van zogenoemde e-teams (expertteams) wordt voorgesteld. Aan de hand van de resultaten wordt vastgesteld of de betreffende gemeente aanvullende financiële middelen krijgt of juist bedragen dient terug te betalen.

MAAK DE UITWISSELING VAN BASISGEGEVENS GOEDKOOP

Vanwege het belang – als fundament van de elektronische overheid – van een snelle implementatie én breed gebruik van de basisregistraties adressen en gebouwen en de modernisering van de GBA, wordt aan het ministerie van BZK geadviseerd de onderlinge uitwisseling tussen gemeenten van basisgegevens zoveel mogelijk zonder verrekening (of tegen hooguit de kostprijs) te laten verlopen. Bij voorkeur worden de kosten voor deze uitwisseling centraal, dat wil zeggen op rijksoverheidsniveau, gedragen.

VERPLICHT EEN ICT-BELEIDSARTIKEL OP DE GEMEENTELIJKE BEGROTING

Het ministerie van BZK wordt aanbevolen gemeenten te verplichten om op de jaarlijkse begroting een afdelingsoverstijgend ICT-beleidsartikel op te nemen, zodat de voorgenomen investeringen en de realisatie daarvan (en de beleidsrelevantie) expliciet zichtbaar worden en bovendien onderling vergelijkbaar. Zeker zo belangrijk is het effect dat deze maatregel een integrale aanpak van de implementatie van de verschillende (nationale, sectorale en lokale) initiatieven op het terrein van ICT-vernieuwingen bevordert en derhalve verkokering en suboptimale investeringen in ICT vermindert. Bovendien vermindert deze maatregel de situatie waarin voor ICT-vernieuwing gereserveerde gelden op basis van lokale beleidsprioriteiten een andere bestemming krijgen.

DE VNG ALS GEMEENTELIJKE ICT-BRANCHEORGANISATIE

De VNG zou ernaar moeten streven om namens haar leden bindende afspraken te kunnen maken over ICT-aangelegenheden. Hiermee zou zij, naast de traditionele rol van belangenbehartiger, ook de rol van brancheorganisatie gaan vervullen. Zo zou de VNG, in samenwerking met EGEM en/of landelijke vakverenigingen, dé instantie moeten zijn die bovenlokale standaards (bijvoorbeeld ook voor werkprocessen) en contracten vaststelt en beheert en zou zij namens de gemeenten als opdrachtgever moeten optreden richting leveranciers – waarbij zij bijvoorbeeld een centraal certificeringssysteem hanteert.

LAAT FINANCIËLE BIJDRAGEN VERLOPEN VIA DE VNG

Het ministerie van BZK wordt geadviseerd de komende jaren de rol van het intermediaire niveau van sturing van en ondersteuning aan gemeenten te versterken. Op dit niveau is de afstand tot de gemeentelijke beleidspraktijk klein en bestaat toch de mogelijkheid van centrale afspraken en voorzieningen. Bovendien zullen gemeenten eerder bereid zijn regie vanuit de eigen gelederen te accepteren dan vanuit het Rijk. Daarnaast wordt de kans vergroot dat het onderwerp uiteindelijk ook echt gezien wordt als een eigen verantwoordelijkheid van de lokale overheden zelf. Concreet wordt voorgesteld het beheer over de financiering van de ondersteuning van gemeenten met betrekking tot de implementatie van ICT-vernieuwingen grotendeels aan de VNG uit te besteden. Deze kan dan, alleen (op basis van commitment van de Nederlandse gemeenten, als brancheorganisatie) of in samenwerking met vakverenigingen of programmabureaus van de ICTU of departementen, de financiële ondersteuning gericht ter hand nemen. Daarbij kan concreet worden gedacht aan de volgende zaken:

- Stel aan de VNG financiële middelen ter beschikking om op een serieuze wijze invulling te kunnen geven aan het gezamenlijk opdrachtgeverschap van gemeenten ten aanzien van het ontwikkelen van (open) standaards en het ontwikkelen van instrumenten (zoals applicaties) voor gemeenten.
- Laat de VNG de bijdragen uit het eerdergenoemde Realisatiefonds aan gemeenten verstrekken (en eventueel terugvorderen) op basis van door het Rijk en de VNG samen ontwikkelde voorwaarden.

Hierbij kan het behoud van de financiële middelen bijvoorbeeld worden gekoppeld aan de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de in opdracht van de VNG en/of het Rijk ontwikkelde standaarden en applicaties.

DE VNG ALS INSTANTIE VOOR BESTURDERSAANDACHT

De VNG dient haar bestuurlijke contacten in te zetten om het belang van ICT-vernieuwingen voor de eigen bedrijfsvoering binnen gemeenten onder de aandacht te brengen bij collega-bestuurders. Concreet zou de VNG e-teams van bestuurders kunnen formeren die voor bijvoorbeeld één of twee dagen in de maand het onderwerp onder de aandacht gaan brengen bij de ‘non-believers’ onder de bestuurders.

DE VNG ALS INITIATOR VOOR GEMEENTELIJKE SHARED SERVICE CENTRA

Gemeenten maken nu nog te weinig gebruik van de mogelijkheden tot samenwerking. De VNG zou zich – in samenwerking met EGEM – nadrukkelijker moeten opwerpen als een initiator voor het samenwerken van gemeenten als instrument voor een versnelde implementatie van ICT-vernieuwingen. Hierbij kan worden gekozen uit verschillende samenwerkingsconstructies (gemeenschappelijke regelingen, shared services) die naar gelang de gemeentespecifieke condities als het meest geschikt kunnen worden aangemerkt. Een concrete aanbeveling is zich allereerst te richten op gemeenten onder de 25.000 inwoners en binnen een half jaar samen met BZK te bepalen of het voor deze gemeenten nodig is om samenwerking van bovenaf op te leggen.

HERPOSITIONERING VAN DE ROL VAN INFORMATIEVOORZIENING

Gemeenten zullen er in moeten slagen ICT niet langer als bedrijfsmiddel op te vatten maar als middel voor beleidsvoering. Bestuurlijke aandacht is hiervoor essentieel; daarnaast dient het management er voor te zorgen dat de gemeentelijke organisatie wordt heringericht. Aanbevolen wordt de functie van informatiemanager (of CIO) te introduceren. Deze informatiemanager moet beschikken over de mogelijkheden om besluiten van andere managers binnen de organisatie te blokkeren op het moment dat ICT gerelateerde beslissingen niet passen binnen de gemeentebreed vastgestelde visie op informatisering en ICT-vernieuwing.

GEbruik HET MOMENTUM VAN DE RAADSVERKIEZINGEN

Wethouders, gemeenteraadsleden en (andere) lokale politici die zich gaan inspannen voor het gemeentebeleid van na maart 2006, wordt geadviseerd de aanloop tot de verkiezingen en daarna ook de periode van collegevorming aan te wenden om expliciete aandacht te geven aan en te vragen voor de meerwaarde die ICT-vernieuwingen de lokale bevolking en het lokale bedrijfsleven kunnen brengen. Uiteraard geldt dit advies ook voor ambtenaren en managers: gebruik het moment om aandacht te vragen voor vernieuwing en modernisering, zodat in een nieuwe collegeperiode een beleidsprogramma wordt opgesteld met voldoende (en met de beleidsprioriteiten samenhangende) aandacht voor een versnelde totstandkoming van een elektronische, responsieve gemeente. Sterk aanbevolen wordt dit te combineren met een bestuurdersportefeuille waarin organisatieontwikkeling en ICT-vernieuwing direct aan elkaar zijn gekoppeld.

TENSLOTTE

Gedurende dit onderzoek is regelmatig naar voren gebracht dat de beschreven problematiek bekend in de oren klinkt. Ook de daarop gebaseerde oplossingsrichtingen en aanbevelingen worden in het algemeen herkend of opnieuw herkend als elementen die de afgelopen jaren al eens naar voren zijn gebracht. Door de vele ontwikkelingen in de afgelopen jaren zijn diverse vraagstukken echter in een ander daglicht komen te staan. De overspannen verwachtingen van de digitale wereld zijn voorbij, gemeenten lijken zich meer dan ooit te realiseren dat veel werkprocessen binnen gemeenten minder uniek zijn dan ze wellicht zouden willen en er wordt door iedereen om resultaat gevraagd. Dit laatste is dan ook de opgave waar de overheid zich als geheel voor geplaatst ziet: van denken naar doen. Zeker in aanloop naar het ongekend drukke ‘implementatiejaar’ 2006, waarin erg veel verwacht wordt van de lokale overheden. Zonder omslag van ‘beleid maken’ naar ‘uitvoeren en aanpakken’ verschijnt in 2010 ongetwijfeld een onderzoeksrapport met gelijksoortige resultaten.

Inhoudsopgave

Voorwoord	ii
Managementsamenvatting	iii
Inhoudsopgave	ix
1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	10
1.2 Vraagstelling	11
1.3 Onderzoeksopzet	12
1.4 Leeswijzer	15
2 De puzzelstukjes	17
2.1 Puzzels bestaan uit stukjes	17
2.2 Landelijk ICT-beleid en landelijke ICT-projecten	19
2.3 Sectoraal beleid met ICT-implicaties	22
2.4 Lokaal beleid met ICT-implicaties	25
2.5 Overige ontwikkelingen	29
2.6 Een hele puzzel	29
3 Puzzelen in de praktijk	34
3.1 Absorptievermogen	34
3.2 De ontwikkelingen	36
3.3 Beleidsmatige knelpunten en oplossingen	40
3.4 Organisatorische knelpunten en oplossingen	44
3.5 Sturingsknelpunten en oplossingen	51
3.6 Het beeld van de puzzelaar	55
4 Stukje voor stukje	61
4.1 Inleiding	61
4.2 Knelpuntenanalyse	61
4.3 Oplossingsrichtingen	66
4.4 Schematisch overzicht	76
5 De puzzel compleet?	91
5.1 Conclusie	91
5.2 Aanbevelingen	91
Bijlage A : Selectie van literatuur	96
Bijlage B : Participanten in het onderzoek	99
Bijlage C : Interviewprotocol	104
Bijlage D : Overzicht relevante ontwikkelingen	106

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De laatste jaren neemt de aandacht voor het gebruik van moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT) bij het verbeteren van het functioneren van de overheid sterk toe. De in de jaren negentig in beweging gezette ambitieuze ontwikkeling naar ‘de elektronische overheid’ en recentelijk naar ‘de andere overheid’ vertaalt zich daarbij steeds meer in programma’s en projecten die zijn gericht op het realiseren van concrete beleidsdoelstellingen en producten. Deze variëren van doelstellingen als ‘in 2007 moet minstens 65% van de overheidsdiensten via internet worden aangeboden’ tot de invoering van concrete producten als een Burgerservicenummer per 1 januari 2006. Bij veel van deze ontwikkelingen is een belangrijke rol weggelegd voor de gemeentelijke overheid. Gemeenten worden dan ook meer en meer geconfronteerd met de roep hun organisatie, werkprocessen en beleidsvorming met de inzet van ICT te optimaliseren.

Maar niet alleen vanuit de rijksoverheid worden gemeenten aangespoord om de organisatie zo efficiënt en effectief mogelijk in te richten. Ook hun klanten worden kritischer en veeleisender. Zo willen burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties dat de overheid efficiënter en sneller werkt en dat de dienstverlening verbetert. Dit vraagt onder meer om een diversificatie van dienstverleningsconcepten en aanbodkanalen (multichanneling) en het beter inrichten van werkprocessen met de daaraan ondersteunende informatievoorziening. Van dezelfde overheid wordt bovendien verwacht dat zij minder regels oplegt, meer ruimte biedt voor eigen initiatieven en de burger in de gelegenheid stelt om te participeren in de beleidsvorming. Ook bij het realiseren van dergelijke vanuit burgers en bedrijven gewenste verbeteringen kan een slimme inzet van ICT een belangrijke rol spelen.

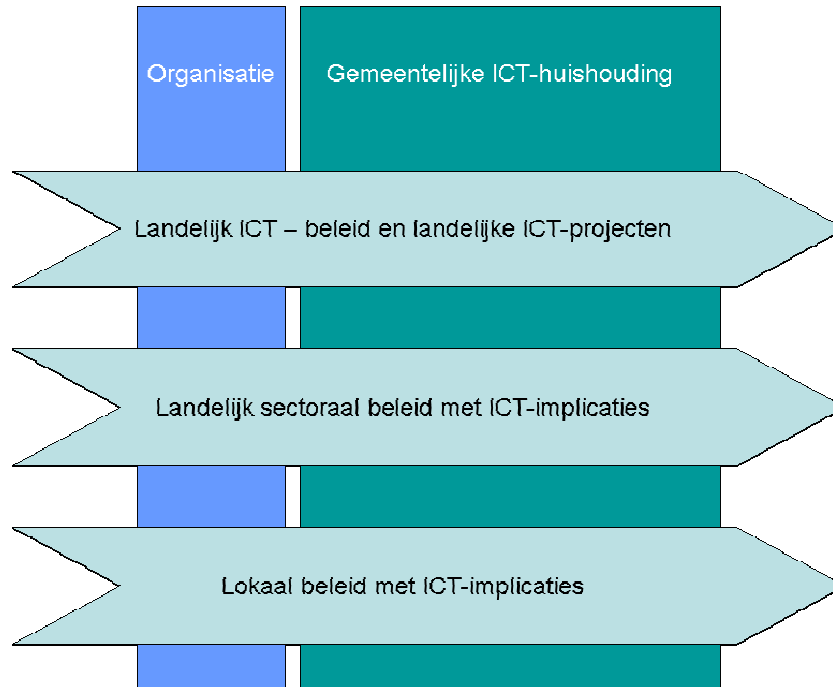
Tenslotte worden gemeenten ook geconfronteerd met allerlei beleidsmatige ontwikkelingen waarbij de implementatie van ICT niet het centrale aandachtspunt is, maar waarvan de uitvoering zonder de inzet van ICT niet of nauwelijks mogelijk is. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan landelijke ontwikkelingen als de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, het inburgeringsbeleid en het vreemdelingenloket, waar de ICT component wellicht niet direct valt te herkennen. Maar ook ontwikkelingen als de invoering van Digitaal Uitwisselbare Ruimtelijke Plannen en van de Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen, waar de ICT component duidelijker aanwezig is, kunnen hiertoe worden gerekend. Ook lokaal zijn dit soort ontwikkelingen waar te nemen. Voorbeelden van lokaal beleid met ICT-implicaties zijn de invoering van prestatiemetingen, het opzetten van een raadsinformatiesysteem en het digitaliseren van het gemeentelijk archief. Daarnaast spelen bij de toegenomen behoefte en noodzaak om samenwerkingsverbanden tussen overheden en andere organisaties aan te gaan, de mogelijkheden die worden geboden door moderne ICT vaak een grote rol.

De ontwikkelingen die op gemeenten afkomen waaraan ICT-implicaties zijn verbonden kunnen in essentie dan ook worden verdeeld in een drietal hoofdgroepen:

- Landelijk ICT-beleid en landelijke ICT-projecten
- Landelijk sectoraal beleid met ICT-implicaties
- Lokaal beleid met ICT-implicaties

Veel gemeenten zijn druk bezig met het doorvoeren van de voor dit soort ontwikkelingen noodzakelijke ICT-vernieuwingen. Ondanks de inspanningen van ondersteunende programma’s als EGEM en Stroomlijning Basisgegevens, komen er echter signalen vanuit gemeenten dat het doorvoeren van de noodzakelijke ICT-vernieuwingen in de praktijk toch minder eenvoudig blijkt dan dit op het eerste gezicht lijkt. Dit heeft in de eerste plaats te maken met de impact van dit soort ontwikkelingen op de gemeentelijke ICT-huishouding. Daarnaast wordt door gemeenten onder meer gewezen op tal van andere ontwikkelingen waarop zij moet anticiperen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan gemeentelijke herindelingen die de gemeentelijke organisatie in haar greep houden

en het teruglopen van de financiële mogelijkheden van de gemeente. Ook deze overige (meer organisatorische) ontwikkelingen hebben hun invloed op de mogelijkheid de eerder genoemde drie soorten ontwikkelingen op een goede wijze binnen de gemeentelijke organisatie te absorberen (zie Figuur 1).



Figuur 1 Ontwikkelingen rondom de gemeentelijke ICT-huishouding

Om meer zicht te krijgen op deze problematiek en de mogelijke oplossingen daarvoor, hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten gezamenlijk aan Capgemini gevraagd een onderzoek uit te voeren. Capgemini heeft dit onderzoek uitgevoerd in samenwerking met het Center for Public Innovation.

1.2 Vraagstelling

Het onderzoek is bedoeld als een strategische verkenning van de belangrijkste knelpunten, percepties van gemeenten en alternatieve oplossingsrichtingen ten aanzien van ontwikkelingen met ICT-implicaties die op gemeenten afkomen. Het onderzoek schetst daarbij een beeld van de impact die de verschillende relevante ICT gerelateerde ontwikkelingen hebben op de gemeenten gezien vanuit de positie van de gemeenten zelf. Het gaat dus nadrukkelijk niet om een analyse van alle departementale ontwikkelingen op het gebied van ICT en gemeenten (top down), maar om een vraaggericht onderzoek waarin in generieke zin de effecten van de verschillende korte en middellange termijn ontwikkelingen op de gemeentelijke organisatie in kaart worden gebracht (bottom up).

In het onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Centrale vraagstelling

Zijn gemeenten in staat de op hen afkomende ICT-vernieuwingen adequaat en tijdig te implementeren, mede gezien de inspanningen die er vanuit de diverse programma's en projecten worden geleverd om hen daarin te ondersteunen?

Doelstelling is daarbij vast te stellen wat de factoren zijn die het absorptievermogen bepalen van gemeenten ten aanzien van de verschillende op hen afkomende vernieuwingen met implicaties op de ICT-huishouding. Daarbij zal nadrukkelijk in ogenschouw worden genomen op welke wijze reeds lopende ontwikkelingen hen daarin ondersteunen. Daarnaast zullen ook andere mogelijke oplossingen voor eventueel belemmerende factoren worden geïdentificeerd. Aan de hand van een analyse van deze verschillende elementen, kan vervolgens worden vastgesteld op welke wijze de invoering van de verschillende relevante ontwikkelingen binnen gemeenten verder kan worden bevorderd.

De centrale vraagstelling is ten behoeve van de uitvoering van het onderzoek vertaald in de volgende acht onderzoeksvragen:

1. Welke ICT-vernieuwingen voortkomend uit het nationale beleid rondom de elektronische overheid, sectorale beleidsvoornemens en op landelijk niveau te herkennen lokale bestuurlijke ontwikkelingen, komen er op korte en middellange termijn op gemeenten af?
2. Wat betekenen deze ontwikkelingen voor lokale overheden?
3. Wat belemmert gemeenten bij het realiseren van de verschillende noodzakelijke ontwikkelingen en waardoor wordt dit veroorzaakt?
4. Welke concrete behoeften bestaan er bij gemeenten aan ondersteuning bij de verschillende eerder genoemde ontwikkelingen?
5. In welke mate voldoet het bestaande aanbod aan ondersteuning aan deze behoeften en waar voldoet de bestaande ondersteuning niet?
6. Welke alternatieve ondersteuningsvormen ten behoeve van gemeenten kunnen er worden onderkend en hoe wordt daar door de verschillende gemeenten tegenaan gekeken?
7. Op welke wijze kan er voor worden gezorgd dat gemeenten overgaan tot een adequate en tijdige implementatie van de verschillende voorzieningen?
8. Op welke wijze kunnen de bestaande initiatieven hierop worden afgestemd?

Deze onderzoeksvragen bepalen in hoge mate de wijze waarop het vervolg van het onderzoek is ingericht. Daarnaast wordt de inrichting van het onderzoek bepaald door de volgende randvoorwaarden die door de opdrachtgevers bij aanvang van het onderzoek zijn geformuleerd:

- Het onderzoek wordt vraaggericht opgezet, hetgeen wil zeggen dat het vraagstuk vanuit de perceptie van gemeenten wordt gezien (bottom up) en niet als een analyse van alle departementale ontwikkelingen op het gebied van ICT en gemeenten.
- In het onderzoek moet gebruik worden gemaakt van de praktijkervaringen in het gemeentelijk werkveld en moet er ruimte zijn voor een of meer gezamenlijke bijeenkomsten van verschillende gemeenten om te discussiëren over knelpunten en mogelijke oplossingen gezien vanuit de perceptie van gemeenten.

1.3 Onderzoeksopzet

Uitgaande van de centrale vraagstelling, de daarop gebaseerde onderzoeksvragen en de geformuleerde randvoorwaarden, kan binnen de opbouw van het onderzoek in hoofdlijnen een driedeling worden onderscheiden:

1. Het vaststellen van het onderzoekskader en het verzamelen van relevante literatuur en basisinformatie;
2. Het verzamelen van aanvullend empirisch materiaal door het houden van interviews in de (diverse) gemeentelijke praktijk(en) en het valideren en verdiepen van de empirische resultaten in een tweetal atelierbijeenkomsten;
3. Het analyseren van de empirische resultaten en de basisinformatie en het formuleren en toetsen van de resultaten.

Vaststellen onderzoekskader en verzamelen relevante basisinformatie

In het eerste gedeelte van het onderzoek is het onderzoekskader verder aangescherpt en zijn keuzen gemaakt ten aanzien van de in het empirisch gedeelte van het onderzoek te betrekken gemeenten. Ook

is in deze fase van het onderzoek het relevante basismateriaal verzameld. Door onder meer het uitvoeren van een literatuurstudie, het inbrengen van de kennis van de verschillende onderzoekers en het aanvullen hiervan met ander relevante (mondelijke en schriftelijke) informatie, is een overzicht opgesteld van de verschillende relevante ontwikkelingen gerelateerd aan ICT die op gemeenten afkomen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen landelijk ICT-beleid en landelijke ICT-projecten, landelijk sectoraal beleid met ICT-implicaties en lokaal beleid met ICT-implicaties (zie ook Figuur 1).

Het verzamelen en valideren van empirische informatie

Het tweede gedeelte van het onderzoek betreft het empirisch onderzoek binnen de gemeentelijke praktijk. Naar aanleiding van het in het eerste gedeelte van het onderzoek opgestelde overzicht van relevante ontwikkelingen, heeft in deze fase van het onderzoek in eerste instantie een groot aantal interviews binnen gemeenten plaatsgevonden. Binnen deze interviews is gezocht naar de voor dit onderzoek relevante factoren – zie de bijlagen voor het interviewprotocol – door het verzamelen van de meest relevante feiten, maar ook de meest relevante percepties aangaande de verschillende ontwikkelingen waarmee gemeenten worden geconfronteerd. Hierbij wordt voortgebouwd op een belangrijk leerstuk in de sociaal-wetenschappelijke methodologie (voortvloeiend uit de sociologie van het symbolisch interactionisme): het Thomas theorema (zie kader).¹

Thomas theorema

Het Thomas theorema stelt dat ‘if men define situations as real, they are real in their consequences’. Met andere woorden: wanneer mensen een bepaalde situatie als reëel definiëren, dan zijn die situaties ook reëel in hun uitwerkingen. Dit betekent dat wanneer mensen een bepaalde perceptie hebben van een situatie of ontwikkeling, ze de neiging hebben zich naar deze perceptie te gaan gedragen – zeker wanneer zich in die percepties een bepaald patroon voordoet. Ze worden door hen als ‘zinnig’, ‘betekenisvol’ en als ‘waar’ gedefinieerd, waardoor de geconstateerde patronen moeten worden beschouwd als relevante referentiekaders op grond waarvan mensen gaan handelen. Als over de legitimiteit van deze percepties overeenstemming bestaat, dan kan worden gesproken over intersubjectieve overeenstemming en kunnen de percepties niet worden afgedaan als losstaande beelden: het zijn de facto geconstrueerde feiten.

Om van consistentie van beelden binnen de gemeentelijke praktijk te kunnen spreken, dienen de verschillende percepties onafhankelijk van elkaar te worden verkregen. Dit is gewaarborgd door het houden van een groot aantal interviews binnen een veelheid van gemeenten (zie hierna). Om tegen te gaan dat het totaalbeeld van de empirie wordt verstoord door de aangedragen percepties van één of slechts enkelen geïnterviewden, zijn de belangrijkste resultaten van de interviews gevalideerd in een tweetal zogenaamde atelierbijeenkomsten (zie kader). Daarbij heeft tevens een verdere verdieping van de resultaten plaatsgevonden.

¹ W.I. Thomas - The child in America, New York, 1928.

Atelierbijeenkomsten als werkmethode

Het atelier als werkmethode is gebaseerd op een aantal (van meer traditionele aanpakken afwijkende) uitgangspunten. Ten eerste wordt getracht aansluiting te zoeken bij de wijze waarop mensen en organisaties concreet bepaalde problemen ervaren, in plaats van het gegeven (vaak top down geformuleerde) beleid als uitgangspunt te nemen. Vervolgens worden verschillende cirkels van belanghebbende partijen onderscheiden die elk vanuit een eigen rol en taak worden geconfronteerd met de betreffende problematiek. Hierbij worden de eerste cirkels steeds gevormd door de direct betrokkenen, die zicht hebben op de dagelijkse werkvloer of daar zelf op werkzaam zijn. Met opzet komen pas later in atelierbijeenkomsten cirkels aan bod, waarin vooral besluitvormende en beleidsbepalende personen betrokken zijn – waardoor de benadering van vraagstukken altijd wordt opgebouwd vanuit de concrete uitvoeringssituatie, de plek waarop de problematiek zich doorgaans ten volle manifesteert.

In een atelierbijeenkomst wordt ‘ontwerpgericht’ gewerkt vanuit de belevingswereld die verschillende belanghebbende betrokkenen er op nahouden. In de bijeenkomsten worden plenaire sessies afgewisseld met kleinschalige workshops, waardoor de kwaliteit van de analyse en de oplossingsrichting wordt bevorderd (omdat de nadelen van grootschalige groepsprocessen met bijvoorbeeld slechts de inbreng van enkele dominante beelden van begenadigd sprekers of hiërarchische gezagdragers, wordt voorkomen). Het voordeel van deze benadering is dat bewust aansluiting wordt gezocht bij de variëteit aan beleving, beleidscontext en praktische knelpunten van de betrokken partijen en dat daarmee tegelijkertijd een hoge mate van vraaggerichtheid wordt gerealiseerd (aansluitend bij de behoeften, wensen en verlangens van de meest betrokken partijen). In dit onderzoek zijn in een eerste atelierbijeenkomst met name operationele medewerkers vanuit diverse beleidssectoren en O, I & A-medewerkers actief geweest. De tweede atelierbijeenkomst was vooral bedoeld voor degenen die over de randvoorwaarden gaan (de besluitvormers, hoofden van diensten, gemeentesecretarissen en managers).

Om ervoor te zorgen dat er sprake is van een representatief beeld van de gemeentelijke praktijk, heeft selectie van de te interviewen gemeenten en daarbinnen van de te interviewen personen plaatsgevonden op basis van een aantal duidelijke vooraf beschreven criteria:

- De gemeentegrootte (waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen kleine gemeenten, middelgrote gemeenten, grote gemeenten en zeer grote gemeenten)
- De mate waarin de te selecteren gemeenten reeds ICT-ontwikkelingen hebben ingevoerd (waarbij per klasse van gemeentegrootte een onderscheid wordt gemaakt tussen een voorloper en een volger)
- De positie van de geïnterviewde binnen de gemeentelijke organisatie (waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen ICT-[beleids]medewerkers, medewerkers vanuit vakinhoudelijke afdelingen en lijnmanagers of gemeentesecretarissen)
- Het materiegebied waarop de geïnterviewde binnen de gemeentelijke organisatie werkzaam is (waarbij gestreefd is naar het aan bod laten komen van verschillende materiegebieden)

Toepassing van de voorgaande criteria heeft na overleg met de projectbegeleidingsgroep geresulteerd in het bij het onderzoek betrekken van de volgende gemeenten:

Gemeenten betrokken in het onderzoek		
Kleine gemeente	< 25.000 inwoners	Voorst (voorloper) Obdam (volger)
Middelgrote gemeente	25.000 – 50.000 inwoners	Dongen (voorloper) Veghel (volger)
Grote gemeente	50.000 – 140.000 inwoners	Dordrecht (voorloper) Leiden (volger)
Zeer grote gemeente	> 140.000 inwoners	Breda (voorloper) Utrecht (volger)

Analyse en het formuleren en toetsen van resultaten

In het derde en tevens laatste gedeelte van het onderzoek zijn de verschillende resultaten geanalyseerd en samengebracht tot conclusies en oplossingsrichtingen. Hierbij zijn de geabstraheerde feiten en percepties uit het empirisch onderzoek geconfronteerd met de meer feitelijke basisinformatie aangaande de verschillende voor gemeenten relevante ontwikkelingen met ICT-implicaties. Op basis hiervan kunnen de belangrijkste knelpunten en oplossingsrichtingen worden geformuleerd. Deze resultaten zijn zowel getoetst in een toetsingsbijeenkomst als besproken met de voor dit onderzoek ingestelde projectbegeleidingsgroep. Deze eindrapportage is het resultaat van dit gehele traject.

1.4 Leeswijzer

In welk hoofdstuk vind ik wat?

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de verschillende ontwikkelingen die op gemeenten afkomen. Het gaat hierbij aan de ene kant om de ontwikkelingen zoals die op basis van verschillende beleidsvoornemens van de rijksoverheid kunnen worden geconstateerd. Daarbij zal tevens op hoofdlijnen worden aangegeven wat de verwachte impact van deze ontwikkelingen is op de gemeenten. Aan de andere kant gaat het om de ontwikkelingen die in de perceptie van gemeenten op hen afkomen en de door hen verwachte impact daarvan op de inbedding binnen de organisatie. In dit hoofdstuk zullen de eerste twee onderzoeksvragen worden beantwoord (zie ook de onderstaande tabel).

In hoofdstuk 3 zal nader worden ingegaan op de verschillende knelpunten die door gemeenten worden ervaren bij de in hoofdstuk 2 beschreven ontwikkelingen en op de oplossingen die zij hiervoor zelf zien. Daartoe wordt eerst het kader geschetst waarbinnen het absorptievermogen en de daarbij behorende slagkracht van gemeenten zal worden geplaatst. Centrale begrippen daarbij zijn beleid, organisatie en sturing (elk met zowel een interne als een externe component). Vervolgens zullen de door gemeenten onderkende knelpunten en oplossingen worden behandeld. Daarmee wordt in dit hoofdstuk de basis gelegd voor de beantwoording van de derde tot en met de vijfde onderzoeksvraag.

In hoofdstuk 4 zullen de in hoofdstuk 3 beschreven geabstraheerde feiten en percepties nader worden geanalyseerd. Hierbij zal onder meer worden beschreven in hoeverre de beelden afwijken van de in hoofdstuk 2 beschreven globale impact van de verschillende ontwikkelingen op de gemeenten; daarnaast dient de analyse van de knelpunten als basis voor alternatieve oplossingsrichtingen. Er zal worden aangegeven wat de belangrijkste knelpunten zijn en deze zullen in een denkraam ten behoeve van de oplossingsrichtingen worden geplaatst. Deze oplossingsrichtingen vormen het tweede gedeelte van het hoofdstuk. Het hoofdstuk geeft daarbij antwoord op de zesde, zevende en achtste onderzoeksvraag.

Het laatste hoofdstuk begint met de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag, waarna een aantal aanbevelingen in de richting van onder meer de rijksoverheid, de VNG en gemeenten wordt gedaan. Deze aanbevelingen zijn bedoeld om bij te dragen aan de dialoog over een vernieuwing van de relatie tussen rijksoverheid en gemeenten, die nodig lijkt te zijn voor vergroting van het lokale vermogen om ICT-vernieuwingen te absorberen (hoofdstuk 5).

In welk hoofdstuk vind ik de antwoorden op de onderzoeksvragen?

In onderstaande tabel is aangegeven in welke hoofdstukken de antwoorden op de verschillende onderzoeksvragen worden gegeven:

	onderzoeksvraag	hoofdstuk
1	Welke ICT-vernieuwingen voortkomend uit het nationale beleid rondom de elektronische overheid, sectorale beleidsvoornemens en op landelijk niveau te herkennen lokale bestuurlijke ontwikkelingen, komen er op korte en middellange termijn op gemeenten af?	Hoofdstuk 2
2	Wat betekenen deze ontwikkelingen voor lokale overheden?	Hoofdstuk 2
3	Wat belemmert gemeenten bij het realiseren van de verschillende noodzakelijke ontwikkelingen en waardoor wordt dit veroorzaakt?	Hoofdstuk 3
4	Welke concrete behoeften bestaan er bij gemeenten aan ondersteuning bij de verschillende eerder genoemde ontwikkelingen?	Hoofdstuk 3
5	In welke mate voldoet het bestaande aanbod aan ondersteuning aan deze behoeften en waar voldoet de bestaande ondersteuning niet?	Hoofdstuk 3
6	Welke alternatieve ondersteuningsvormen ten behoeve van gemeenten kunnen er worden onderkend en hoe wordt daar door de verschillende gemeenten tegenaan gekeken?	Hoofdstuk 4
7	Op welke wijze kan er voor worden gezorgd dat gemeenten overgaan tot een adequate en tijdige implementatie van de verschillende voorzieningen?	Hoofdstuk 4
8	Op welke wijze kunnen de bestaande initiatieven hierop worden afgestemd?	Hoofdstuk 4

Slotopmerking over het lezen van dit rapport

In het rapport zijn op diverse plaatsen kaders opgenomen waarin (anonieme) citaten zijn geplaatst van geïnterviewden. Deze citaten zijn met name bedoeld als illustratie en ondersteunen daarmee in compacte zin de omringende tekst, vanuit de gedachte: ‘één citaat zegt vaak meer dan twee bladzijden tekst.’

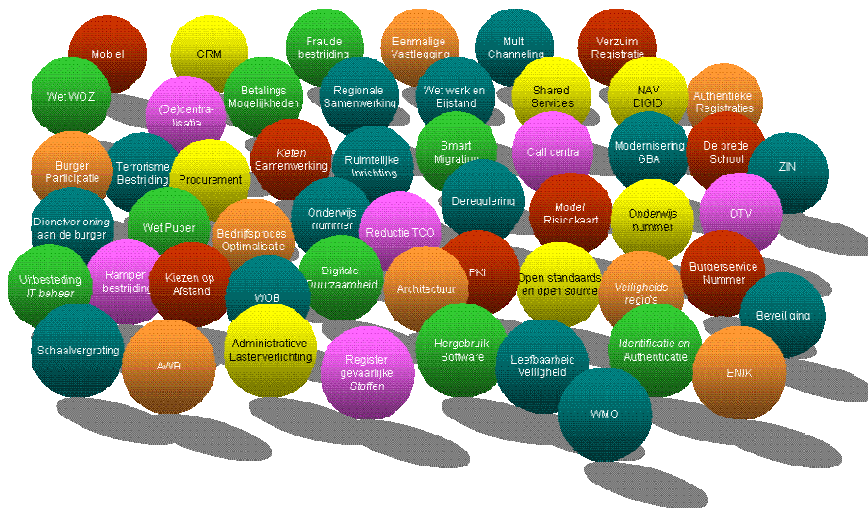
2 De puzzelstukjes

2.1 Puzzels bestaan uit stukjes

Gemeenten hebben te maken met een groot aantal ontwikkelingen waarop zij moeten anticiperen. Een groot gedeelte van deze ontwikkelingen is van relatief autonome aard: op basis van maatschappelijke gebeurtenissen zullen gemeenten beleid moeten ontwikkelen en/of beleidsmaatregelen moeten nemen om de (al dan niet acute) maatschappelijke problematiek te kunnen beteugelen. In deze categorie ontwikkelingen kan worden gedacht aan het optreden tegen de verstoring van de openbare orde en het maken van ruimtelijke keuzen bij de inrichting van het gemeentelijk grondgebied. Daarnaast hebben gemeenten te maken met ontwikkelingen waarvan zij in het kader van medebewind de uitvoering ter hand zullen moeten nemen. Gedacht kan worden aan de uitvoering van de bijstandswet (officieel: de Wet werk en bijstand) of het verlenen van bouwvergunningen op basis van de Woningwet.

De uitvoering van de uit dit soort ontwikkelingen voortvloeiende activiteiten hebben uiteraard hun weerslag op de gemeentelijke organisatie. De gemeente zal keuzen moeten maken inzake de inzet van middelen. Hierbij kan worden gedacht aan financiële middelen maar ook aan personele middelen en de inzet van ICT middelen. Tussen deze middelen bestaan uiteraard relaties. Zo wordt in een onderzoek naar de consequenties van het project 'Andere overheid' voor het gemeentepersoneel, onder meer geconcludeerd dat bij de verschillende initiatieven vanuit rijksoverheid en gemeenten rondom dienstverlening geen prominente aandacht is voor personele gevolgen van digitalisering.²

In dit onderzoek staan met name de consequenties wat betreft de vernieuwingen op het gebied van ICT centraal. In dit hoofdstuk zullen daartoe de (ICT-) ontwikkelingen worden behandeld waarvan op basis van literatuurstudie, de ervaringen van onderzoekers en het in het kader van dit onderzoek verzamelde materiaal is geconstateerd dat deze naar verwachting belangrijke (ICT-) implicaties zullen hebben voor gemeenten.



Figuur 2 De ballenbak van EGEM (bron: HEC)

² Frank van Zutphen en Peter Donker van Heel – Andere overheid en consequenties voor het gemeentepersoneel, Ecorys, maart 2005, in opdracht van het A+O fonds gemeenten.

In een eerder stadium zijn daartoe onder meer vanuit het programma EGEM al eerste aanzetten gedaan. Zo is de ‘ballenbak van EGEM’ (zie figuur 2) intussen binnen veel gemeenten een begrip geworden.³ Zoals aangekondigd in hoofdstuk 1, zullen in het kader van dit onderzoek de verschillende ontwikkelingen worden onderscheiden naar een drietal hoofdsoorten (zie ook figuur 1). Het gaat achtereenvolgens om:

- Landelijk ICT-beleid en landelijke ICT-projecten

Onder landelijke ICT-beleid en landelijke ICT-projecten worden in het kader van dit onderzoek verstaan ontwikkelingen vanuit een of meerdere onderdelen van de rijksoverheid, waarbij het centrale onderwerp van het beleid of het project is gelegen in het invoeren van bepaalde ICT-voorzieningen. Globaal zou kunnen worden gezegd dat het bij deze categorie van ontwikkelingen met name gaat om het beleid en de projecten die voortvloeien uit het beleid aangaande ‘de elektronische overheid’ (ELO-planning).

- Sectoraal beleid met ICT-implicaties

Onder sectoraal beleid met ICT-implicaties wordt verstaan beleid vanuit een of meerdere onderdelen van de rijksoverheid, waarin de primaire focus van het beleid is gelegen op het invoeren van een of meer sectorspecifieke voorzieningen of instrumenten, maar waarbij de uitvoering van het betreffende beleid niet of niet goed mogelijk is zonder de gelijktijdige invoering of aanpassing van ICT-voorzieningen.

- Lokaal beleid met ICT-implicaties

Onder lokaal beleid met ICT-implicaties wordt verstaan autonoom beleid van gemeenten, waarin de focus zowel kan zijn gelegen op het invoeren van een of meer specifieke voorzieningen of instrumenten of op de invoering van bepaalde ICT-voorzieningen, maar waarbij in beide gevallen geldt dat deze een zekere impact hebben op de lokale ICT-voorzieningen van de gemeente. Tot deze categorie van ontwikkelingen wordt ook gerekend een aantal ontwikkelingen die weliswaar niet voortvloeien uit specifiek lokaal beleid, maar die het gevolg zijn van keuzen die gemeenten gezamenlijk hebben gemaakt (al dan niet in VNG-verband).

De verschillende ontwikkelingen zijn per hoofdsoort (landelijk ICT-beleid en landelijke ICT-projecten, sectoraal beleid met ICT-implicaties en lokaal beleid met ICT-implicaties) voor de overzichtelijkheid nog eens uiteengetrokken in een drietal categorieën: beleidsdoelstellingen, verplicht te gebruiken voorzieningen en ondersteunende voorzieningen. Binnen de verschillende ontwikkelingen blijken er namelijk behoorlijke verschillen te bestaan tussen de mate van concreetheid en verplichtheid van de ontwikkelingen. Zo is de invoering van DigiD een stuk concreter benoembaar dan een beleidsdoelstelling als ‘dienstverlening voor 65% elektronisch in 2007’. Tegelijkertijd is de invoering van DigiD in tegenstelling tot de invoering van bijvoorbeeld het Burgerservicenummer (BSN) echter nog niet verplicht voor gemeenten.

Voor elk van de genoemde relevante ontwikkelingen heeft een analyse op hoofdlijnen plaatsgevonden van de mogelijke impact van de betreffende ontwikkeling op de gemeentelijke organisatie en de gemeentelijke ICT-huishouding. Deze analyse is gebaseerd op de resultaten van een quick scan die is uitgevoerd op basis van een literatuurstudie, de ervaringen van onderzoekers en gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden. Daarbij is nagegaan wat de meest manifeste gevolgen zijn van de betreffende ontwikkeling op een aantal aspecten waarmee de gemeente in aanraking komt:

³ Deze ballenbak is ontwikkeld door HEC. Daarnaast heeft IMG 100.000+ een fraai ‘zandlopermodel’ ontwikkeld, wat in één oogopslag duidelijk maakt dat er een bijzonder grote hoeveelheid landelijke ICT-vernieuwingen op lokale overheden afkomt.

- de benodigde competenties en capaciteiten in de gemeentelijke organisatie
- de gegevenshuishouding / ICT-voorzieningen van de gemeente
- de organisatie van de gemeente
- de door de gemeente benodigde financiën
- de werkprocessen van de gemeente
- lopende programma's, ontwikkelingen en innovaties binnen de gemeente

In bijlage D is een uitgebreider beschrijving opgenomen van de verschillende relevante ontwikkelingen. Daarbij wordt telkens hetzelfde stramien gevolgd. Eerst wordt de betreffende ontwikkeling in algemene bewoordingen benoemd en enigszins toegelicht. Vervolgens wordt aangegeven welke globale impact de betreffende ontwikkeling naar verwachting heeft op gemeenten. Tot slot wordt per ontwikkeling aangegeven voor welk moment invoering dan wel realisatie is voorzien en welke ondersteuning daarbij momenteel wordt geboden vanuit bijvoorbeeld de rijksoverheid.

Het is belangrijk vooraf op te merken dat hierna alleen de ontwikkelingen worden genoemd die in de komende periode of op iets langere termijn impact gaan krijgen op gemeenten. Dat betekent dat in het onderstaande overzicht geen ontwikkelingen zijn opgenomen waarmee gemeenten reeds in een verder gevorderd stadium van invoering verkeren of ontwikkelingen die eerder zijn ingevoerd maar waarvan de werking nog niet optimaal is (zoals de verklaring omtrent het gedrag – COVOG).

2.2 Landelijk ICT-beleid en landelijke ICT-projecten

De basis voor de meeste voor dit onderzoek relevante landelijke ICT-ontwikkelingen zijn terug te voeren op de notitie 'Op weg naar de elektronische overheid'. In deze notitie wordt nadere invulling gegeven aan de ambities en doelstellingen van de rijksoverheid zoals deze voortkomen uit onder meer het programma 'Andere overheid' en de 'Rijksbrede ICT-agenda'. De volgende voor gemeenten relevante ontwikkelingen kunnen worden opgetekend (zie ook bijlage D voor een uitgebreidere omschrijving):

Beleidsonderwerpen en -doelstellingen

- Administratieve lastenverlichting (landelijk: reductie van 25%)
- Dienstverlening voor 65% elektronisch in 2007
- Landelijk contactcentrum Overheid (concept 511)

Verplicht te gebruiken voorzieningen

- Basisregistraties
- Bedrijfsnummer (BIN)
- Burgerservicenummer (BSN)
- eNik / biometrisch paspoort
- Modernisering GBA
- Ontsluiting decentrale wet- en regelgeving / productencatalogus

Ondersteunende voorzieningen

- Bedrijfsloket
- DigiD
- Elektronische Formulierenmachine
- Gemeenschappelijke beheerorganisatie / OTP / PKI

- PIP (Persoonlijke Internet Pagina, voorheen e-dossier)
- Standaarden (waaronder open standaarden)

Globale impactanalyse

Als de impact van elk van deze afzonderlijke ontwikkelingen nader wordt geanalyseerd en onderling met elkaar wordt vergeleken, dan ontstaat het beeld dat de te verwachten impact van de verschillende ontwikkelingen tezamen aanzienlijk zijn te noemen (zie voor de diverse impactanalyses de al eerder genoemde bijlage D). Uitgesplitst naar de eerder genoemde aandachtspunten levert dit het volgende beeld op:

- Het landelijk ICT-beleid en de landelijke ICT-projecten hebben impact op de gehele gemeentelijke organisatie – en niet zelden ook op de organisaties en processen van ‘ketenpartners’. Omdat veel van de genoemde ontwikkelingen sterk zijn ingegeven vanuit een ICT-invalshoek, zullen deze ontwikkelingen binnen de gemeentelijke organisatie naar verwachting met name worden neergelegd bij afdelingen die zich bezighouden met Informatievoorziening en Automatisering. De noodzakelijke technische aanpassingen voor de invoering van basisregistraties, de invoering van DigiD en het aansluiten op standaarden zijn daarvan duidelijke voorbeelden. De daarmee gepaard gaande noodzakelijke personele capaciteit is zowel noodzakelijk op het beleidsmatige niveau (informatiebeleid en architectuur) als op meer uitvoerend niveau (het daadwerkelijk installeren van nieuwe voorzieningen en het aanpassen / installeren van nieuwe software). Omdat het overwegend gaat om ontwikkelingen die bovendien om een andere wijze van denken en werken vragen, zal hiervoor naar verwachting veel tijd moeten worden gestoken in het opdoen van de noodzakelijke kennis. Voor het technisch invoeren van elk van de genoemde voorzieningen zal daarnaast afzonderlijke kennis moeten worden vergaard door onder meer het volgen van opleidingen. Voor het meer beleidsmatige niveau zullen de verschillende ontwikkelingen leiden tot een behoefte om te komen tot een goede inpassing in de bestaande gemeentelijke informatiehuishouding. Dit zijn in het algemeen tijdrovende vraagstukken, waarvoor bovendien niet in alle gemeenten voldoende kennis aanwezig is.
- De bestaande gegevenshuishouding en de bestaande ICT-voorzieningen zullen als gevolg van de genoemde ontwikkelingen de komende jaren volledig opnieuw moeten worden ingericht. Met name de komst van de basisregistraties zal naar verwachting gaan leiden tot een complete reorganisatie van de gemeentelijke gegevenshuishouding. Deze is momenteel immers nog sterk taakgericht, waarbij van het meervoudig gebruiken van gegevens slechts in beperkte mate sprake is. Omdat ook de bestaande applicaties binnen de gemeentelijke organisatie niet zijn toegesneden op het gebruik van gegevens vanuit basisregistraties, zal het grootste gedeelte van de gemeentelijke (primaire) applicaties de komende jaren grote veranderingen moeten ondergaan (vervanging en het doorvoeren van forse upgrades).
- Een aantal van de genoemde ontwikkelingen zijn ontwikkelingen die in hoge mate hun impact zullen hebben op een beperkt aantal afdelingen van de gemeente. Zo zullen de invoering van het Burgerservicenummer, de modernisering van de GBA en het biometrisch paspoort / eNik met name hun weerslag hebben op de afdeling Informatievoorziening en Automatisering en op de afdeling Burgerzaken. De invoering van de al eerder genoemde basisregistraties zullen door het verplichte gebruik van de erin opgenomen gegevens echter alle gemeentelijke afdelingen raken. Omdat hierdoor niet op voorhand is aan te geven wie hiervoor verantwoordelijk is, zullen deze ontwikkelingen in eerste instantie vaak bij een afdeling Informatievoorziening en Automatisering worden belegd. Uiteindelijk zullen gemeenten er echter in moeten slagen deze ontwikkelingen gemeentebreed op te pakken. Met name binnen grote gemeenten zal dit naar verwachting tot problemen leiden vanwege de daar vaak bestaande verkokering.
- Het kunnen uitvoeren van de hiervoor genoemde activiteiten kost tijd en (vanwege de schaarste daarvan) daarmee ook geld. Binnen een groot aantal gemeenten is momenteel sprake van beperkte financiële middelen. Op basis van de nu beschikbare informatie mag worden verwacht dat gemeenten voor de invoering van een aantal van de genoemde projecten financieel zullen worden gecompenseerd (zoals de modernisering van de GBA). Voor een aantal andere projecten (zoals de invoering van de basisregistraties) is momenteel niet voorzien in een financiële compensatie voor de kosten die gemeenten moeten maken bij het opzetten en inrichten van de verschillende voorzieningen. Alhoewel op basis van kosten baten analyses is berekend dat de baten voor gemeenten uiteindelijk de kosten zullen overstijgen, zullen gemeenten de kosten voor een groot

aantal van dit soort voorzieningen de komende jaren zelf moeten dragen. Op basis van de nu beschikbare gegevens mag verwacht worden dat met name de personele kosten daarvan een belangrijk element zullen vormen.

- Invoering van de verschillende voorzieningen zal ook zijn weerslag hebben op de gemeentelijke werkprocessen. Zo zal de invoering van digitale dienstverlening (al dan niet in combinatie met het gebruik van een elektronische formulierenmachine) een verschuiving gaan betekenen naar de inzet van meerdere kanalen voor transacties met burgers en bedrijven. De bestaande (vaak nog op analoge formulieren gebaseerde) werkprocessen van de gemeente zullen daarop moeten worden aangepast. Ook de al veelvoudig genoemde basisregistraties zullen leiden tot aanzienlijke aanpassingen in de bestaande processen rondom gegevensinwinning en gegevensverstrekking. Een en ander betekent binnen de gemeentelijke organisatie een verschuiving van verantwoordelijkheden, het opnieuw definiëren van gedeelten van het takenpakket van medewerkers en het aanpassen van de administratieve organisatie.
- Een aantal van de genoemde ontwikkelingen zou een stimulerende rol kunnen vervullen bij binnen gemeenten lopende andere ontwikkelingen, omdat veel van de genoemde ontwikkelingen zijn bedoeld om een stevig fundament te leggen onder de verschillende ICT-voorzieningen van de overheid. Daarmee kunnen uiteindelijk ook de voor gemeenten primair van belang zijnde beleidsvraagstukken beter worden beantwoord. Dit vraagt dan wel om een expliciete vertaling van de verschillende ontwikkelingen naar deze beleidsvraagstukken. Vanwege de eerder genoemde mogelijke beperkte capaciteit en de op dit punt waarschijnlijk ook beperkt aanwezige kennis, zou dit wel eens tot knelpunten kunnen leiden.
- De verschillende ontwikkelingen zullen hun impact niet allemaal op hetzelfde moment kennen. Toch zullen veel van de genoemde ontwikkelingen in dezelfde periode ingevoerd moeten worden. Op basis van de nu beschikbare informatie levert dit globaal het volgende beeld op (zie voor een nadere detaillering per ontwikkeling bijlage D):⁴

	2005	2006	2007	2008	2009
Administratieve lastenverlichting (landelijk: reductie van 25%)					
Dienstverlening voor 65% elektronisch in 2007					
Landelijk contactcentrum Overheid (concept 511)					
Basisregistraties					
Bedrijvensnummer (BIN)					
Burgerservicenummer (BSN)					
eNik / biometrisch paspoort					
Modernisering GBA					
Ontsluiting decentrale wet- en regelgeving / productencatalogus					
Bedrijvenloket					
DigiD					
Elektronische formulierenmachine					
Gemeenschappelijke beheerorganisatie / OTP					
Persoonlijke Internet Pagina (PIP)					
Standaarden (open standaarden)					

⁴ Zie ook de gedetailleerde bijlage bij de voortgangsrapportage elektronische overheid van mei 2005, te downloaden op www.minbzk.nl.

Daaruit kan in ieder geval worden geconstateerd dat 2006 voor gemeenten een druk jaar zal worden. Ook in de jaren daarna zullen gemeenten nog met een groot aantal ontwikkelingen te maken krijgen.

Ondersteuning van landelijke ICT-ontwikkelingen

Ten aanzien van elk van de genoemde ontwikkelingen vindt vanuit de rijksoverheid (per departement en met name ook in ICTU-verband) in meer of mindere mate ondersteuning plaats. Deze ondersteuning bestaat onder meer uit communicatie en voorlichting via internet, publicaties (handreikingen, brochures, implementatiehandleidingen) en bijeenkomsten. Deze communicatie en voorlichting is overwegend – uitzonderingen daargelaten zoals de activiteiten van programmabureau EGEM – ‘ontwikkelingsspecifiek’ opgezet. Dat betekent dat er slechts in beperkte mate sprake is van communicatie waarin bepaalde ontwikkelingen ten opzichte van andere ontwikkelingen worden gepositioneerd. Bovendien is de toegang tot informatie relatief sterk verspreid.

Informatie krijgen is zoeken	
www.ictal.nl	www.digid.nl
www.bedrijvenloket.nl	gbo.overheid.nl
www.stroomlijningbasisgegevens.nl	www.minbzk.nl
www.vrom.nl/basisregistraties	www.govcert.nl
www.gba.nl	www.ososs.nl
www.programmabsn.nl	www.pkioverheid.nl
www.bprbzk.nl	www.adviesoverheid.nl
www.ictu.nl/e-formulieren	www.egem.nl
www.ketens-netwerken.nl	http://bag.vrom.nl

2.3 Sectoraal beleid met ICT-implicaties

Het sectorale beleid waaruit ICT-implicaties voor gemeenten voortvloeien zijn niet eenduidig te herleiden tot een enkele beleidsnota. Deze ontwikkelingen die afkomstig zijn van de verschillende departementen, konden uitsluitend in beeld worden gebracht door een combinatie van een uitgebreide literatuurstudie, de ervaringen van onderzoekers en gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden. Bovendien is bij deze ontwikkelingen niet altijd even eenduidig in te schatten wat de impact ervan op de gemeentelijke ICT-huishouding zal zijn. Hieraan kunnen verschillende oorzaken ten grondslag liggen. Zo is bij sommige ontwikkelingen te verwachten dat dit gevolgen zal hebben voor de ICT-voorzieningen, maar is de daadwerkelijke impact daarvan op basis van de nu beschikbare informatie slechts moeilijk in te schatten (bijvoorbeeld de aangekondigde vernieuwing van het stelsel rondom inburgeringsbeleid vanaf 2007). Sommige ontwikkelingen zijn slechts relevant voor een gedeelte van de gemeenten (bijvoorbeeld het grote steden beleid).

Om die reden is er bij het beschrijven van het sectoraal beleid met ICT-implicaties vooralsnog enige terughoudendheid betracht bij het benoemen van ontwikkelingen als zijnde ontwikkelingen met ICT-implicaties voor gemeenten. Uitsluitend die ontwikkelingen waarvan reeds nu kan worden aangenomen dat deze daadwerkelijk gevolgen hebben voor de gemeentelijke ICT-huishouding worden als een relevante ontwikkeling benoemd. De overige geconstateerde ontwikkelingen zullen weliswaar worden benoemd, maar (om de hiervoor genoemde redenen) niet verder worden uitgewerkt wat betreft de consequenties voor gemeenten. Dit wil overigens dus niet zeggen dat deze ontwikkelingen uiteindelijk geen consequenties zullen hebben voor de gemeentelijke ICT-huishouding, maar slechts dat deze consequenties nu nog niet kunnen worden ingeschat of vooralsnog als beperkt worden ingeschat. Deze ontwikkelingen worden dan ook niet uitgebreid beschreven in bijlage D. Dit geldt wel voor de volgende voor gemeenten in ieder geval relevante ontwikkelingen :

Beleidsonderwerpen en -doelstellingen

- Wet WOZ - Procesverbeteringen WOZ-administratie (Waarderingskamer)

Verplicht te gebruiken voorzieningen

- Digitale Uitwisseling in Ruimtelijke Processen / DURP (VROM)
- Dossier jeugdigen / operatie JONG (VWS)
- Nieuw Rijbewijs Document (V&W)
- Omgevingsvergunning (VROM)
- Risico Register Gevaarlijke Stoffen / RRGs (VROM)
- Vreemdelingenloket (Justitie)
- Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen / Wkpb (VROM)
- Wet Maatschappelijke Ondersteuning (SZW) met zorgloket
- Wet SUWI (SZW)

Ondersteunende voorzieningen

- Digitaal Bouwloket (EGEM)⁵

Overige beleidssectorale ontwikkelingen

Zoals hiervoor reeds genoemd is bij het verzamelen van het basismateriaal voor dit onderzoek gestuit op tal van sectorale ontwikkelingen waarvan op dit moment niet of onvoldoende is in te schatten in hoeverre zij substantiële consequenties zullen hebben voor de gemeentelijke informatie- en ICT-huishouding. Van een aantal van deze ontwikkelingen is geconstateerd dat de impact daarvan op de bedrijfsvoering van de gemeente – althans, als gevolg van concrete ICT-vernieuwingen – vooralsnog naar verwachting beperkt van omvang zal zijn. Om die reden zijn de volgende ontwikkelingen, die overigens wel (in meer of mindere mate) spelen bij veel gemeenten, in dit onderzoek niet expliciet en/of diepgaand onderzocht.

- Fraudebestrijding met sociale voorzieningen (divers)
- Grote stedenbeleid (BZK)
- Inburgeringsbeleid (JUS)
- Informatielevering ten behoeve van risicokaart (BZK)
- Ketensamenwerking (algemeen)
- Onderwijsnummer (OCW)
- Rampenbestrijding (BZK)
- Terrorismebestrijding / externe veiligheid (BZK / JUS)
- Veiligheidsregio's in de hulpverlening (BZK)
- Vernieuwing van het zorgstelsel (VWS)
- Wet Kinderopvang (SZW)

⁵ Voorloper van het Digitaal Bouwloket was de Centrale Server Bouwaanvragen, een project van VROM. Dit ministerie participeert nu nadrukkelijk in het EGEM-project.

- Wet werk en bijstand / herziening bijstandswet (SZW)
- Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen /WIA (SZW)
- Zorg Identificatie Nummer / ZIN (VWS)

Van de hier genoemde voorbeelden wordt bijvoorbeeld verwacht dat de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), de herziening van de bijstandswet en de Wet Kinderopvang slechts beperkte gevolgen voor de gemeentelijke ICT-huishouding zullen hebben. In het kader van deze laatste wet ontvangen gemeenten bijvoorbeeld informatie van de Belastingdienst om bij eventuele vragen van burgers deze goed te woord te kunnen staan. Ook bijvoorbeeld de vernieuwing van het zorgstelsel valt in deze categorie. In dat verband zullen gemeenten diegenen die de premies niet kunnen opbrengen (niet verzekeren) moeten ondersteunen ten laste van de bijzondere bijstand. De impact hiervan op de ICT-voorzieningen van gemeenten (en via die ICT-voorzieningen weer op de bedrijfsvoering en beleidvoering) zijn naar verwachting echter beperkt. Dit geldt ook voor de invoering van het onderwijsnummer, dat mogelijk gevolgen kan hebben voor de leerplichtadministratie, maar dat op dit moment nog vooral het scholenveld zelf lijkt te raken. Op middellange of langere termijn kan uiteraard wel sprake zijn van substantiële impact op de organisatie en processen van lokale overheden.

Globale impactanalyse

Als de impact van elk van de afzonderlijke relevante ontwikkelingen (zie hiervoor de al eerder genoemde bijlage D) nader wordt geanalyseerd en onderling met elkaar wordt vergeleken, dan ontstaat het beeld dat ook de te verwachten consequenties van de verschillende beleidssectorale ontwikkelingen samen, behoorlijk groot zullen zijn (zeker in combinatie met de al eerder genoemde landelijke ICT-vernieuwingen). Uitgesplitst naar de eerder genoemde aandachtspunten levert dit het volgende beeld op:

- Omdat het hierbij overwegend gaat om ontwikkelingen die in belangrijke mate in het verlengde liggen van processen die nu reeds binnen deze afdelingen worden uitgevoerd, zullen de consequenties ervan op de personele capaciteit weliswaar aanwezig zijn (de vernieuwingen zullen moeten worden opgepakt, terwijl het reguliere werk gewoon doorgaat) maar zouden deze niet tot grote problemen mogen leiden. Een aantal van de genoemde ontwikkelingen zullen duidelijk hun weerslag hebben op een afdeling Automatisering, vanwege de daarvoor benodigde ICT-voorzieningen. De hiervoor benodigde personele capaciteit op deze afdelingen is (zoals hiervoor al aangegeven) naar verwachting slechts relatief beperkt aanwezig.
- Veel van de genoemde ontwikkelingen zullen leiden tot de introductie van nieuwe applicaties en toepassingen. De additionele consequenties hiervan bovenop de eerder beschreven landelijke ICT-ontwikkelingen zal naar verwachting beperkt van omvang zijn. Wel valt de invoering van dit soort applicaties grotendeels in een periode waarin de gehele ICT-huishouding van de gemeente aan veranderingen onderhevig is. Dit zal het vloeiend invoeren van de sectorale ICT-voorzieningen naar verwachting niet bevorderen. Een en ander zal overigens in sterke mate afhankelijk zijn van de wijze waarop leveranciers de architectuur van deze nieuwe applicaties zullen vormgeven.
- De verschillende sectorale beleidsontwikkelingen hebben hun impact verspreid over de gehele gemeentelijke organisatie. Met name afdelingen die zich bezighouden met sociale zaken, burgerzaken, ruimtelijke ordening, vergunningverlening en belastingen zullen de consequenties van de verschillende ontwikkelingen bemerken.
- Ook het kunnen invoeren van de verschillende sectorale ontwikkelingen kost tijd en (vanwege de schaarste daarvan) daarmee ook geld. In tegenstelling tot de invoering van de eerder beschreven landelijke ICT-vernieuwingen mag worden verwacht dat dit voor de sectorale beleidsontwikkelingen tot minder knelpunten zal leiden. Het gaat immers om ontwikkelingen waarvoor binnen de gemeente een duidelijk verantwoordelijke probleemhebber aanwezig is. Deze probleemhebber zal de benodigde middelen hiervoor dan uiteraard nog wel beschikbaar dienen te krijgen.
- Afhankelijk van de ontwikkeling zal invoering daarvan in meer of mindere mate gevolgen hebben voor de gemeentelijke werkprocessen. De invoering van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen zal leiden tot nieuwe werkprocessen waarvan de impact (bij een goede inrichting) naar verwachting beperkt van omvang zal zijn. Invoering van de omgevingsvergunning en de digitale uitwisseling in ruimtelijke processen daarentegen zullen binnen deze afdelingen tot geheel herziene

werkprocessen gaan leiden, waarbij in het eerste geval de afstemming tussen bouwtoezicht en milieutoezicht zal moeten worden vormgegeven en in het tweede geval digitale technieken zullen moeten worden geïntroduceerd in een omgeving waarin traditioneel nog veel analoog wordt gewerkt. Dit betekent het opnieuw definiëren van gedeelten van het takenpakket van medewerkers en het aanpassen van de administratieve organisatie.

- Een aantal van de genoemde ontwikkelingen heeft duidelijke relaties met de binnen veel gemeenten voorkomende belangstelling voor een betere publieke dienstverlening (digitale uitwisseling in ruimtelijke processen) en het samenwerken met ketenpartners (risico register gevaarlijke stoffen). Zij zouden daarmee als katalysator kunnen fungeren voor dit soort verbeteringen van de gemeentelijke organisatie in haar omgeving.
- Voor een aantal ontwikkelingen is momenteel nog moeilijk in te schatten op welk moment zij impact zullen hebben op gemeenten. Op basis van de nu beschikbare informatie levert dit globaal het volgende beeld op:

	2005	2006	2007	2008	2009
Wet WOZ - procesverbeteringen					
Digitale Uitwisseling in Ruimtelijke Processen					
Dossier jeugdigen / operatie JONG					
Nieuw Rijbewijs Document					
Omgevingsvergunning					
Risico Register Gevaarlijke Stoffen					
Vreemdelingenloket					
Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen					
Wet maatschappelijke ondersteuning					
Wet SUWI					
Digitaal Bouwloket					

Ondersteuning van sectorale ICT-ontwikkelingen

Ook ten aanzien van de verschillende sectorale ontwikkelingen zien we diverse vormen van landelijke en/of sectorgewijze ondersteuning. Deze ondersteuning is verschillend voor elk van de genoemde ontwikkelingen. Naast de bij de ICT-ontwikkelingen al genoemde meer communicatieve en voorlichtende ondersteuning, zien we in dit kader bijvoorbeeld ook de inzet van kenniscentra – denk aan het Kenniscentrum Grote Steden of aan StimulanSZ – en centrale helpdesks of coördinatiepunten – denk aan het Coördinatiepunt ICT gemeenten.

StimulanSZ

StimulanSZ is een kenniscentrum voor de lokale sociale zekerheid. Het is als een onafhankelijke stichting opgericht door de VNG en Divosa. StimulanSZ zet zich er voor in dat beleid en uitvoering in de lokale driehoek van werk, inkomen en zorg duurzaam aan kwaliteit winnen. Uitgangspunt hierbij is het principe 'voor en door gemeenten'. De kennis die is opgebouwd bij de belangenbehartiging door VNG en Divosa wordt daarbij gebundeld met de kennis en ervaringen van zowel de eigen adviseurs als die van de gemeentelijke praktijk

2.4 Lokaal beleid met ICT-implicaties

De ontwikkelingen die het gevolg zijn van lokaal beleid en die implicaties hebben op ICT-voorzieningen zijn slechts gedeeltelijk te herleiden tot één of meerdere beleidsstukken. Het gaat dan met name om landelijke initiatieven vanuit het gemeentelijk werkveld die een vertaling hebben

gevonden in een beleidsnota of in concrete ondersteuningsprogramma's. In dit verband kan worden gedacht aan het eindrapport van de commissie Jorritsma (Publieke dienstverlening, professionele gemeenten; visie 2015) en aan het programmabureau EGEM, die in opdracht van het ministerie van BZK en de VNG gemeenten ondersteunen. Veel andere ontwikkelingen kennen een lokale of regionale oorsprong. Gedacht kan worden aan meer technische projecten als de invoering van een Geografisch Informatie Systeem en de introductie van een mid-office concept. Daarnaast kan worden gedacht aan meer beleidsmatige ontwikkelingen waarbij ICT in de uitvoering een belangrijke rol speelt.

Omdat sprake is van lokaal beleid, is er geen sprake van verplicht te gebruiken voorzieningen. Wel kan in principe een onderscheid worden gemaakt tussen beleidsonderwerpen -en doelstellingen enerzijds en ondersteunende voorzieningen anderzijds (die in dat geval meer technisch van aard zijn). Dit onderscheid is in het geval van lokaal beleid echter niet altijd even scherp te trekken en bovendien niet zelden sterk afhankelijk van de lokale situatie. Daar waar de realisatie van een elektronisch raadsinformatiesysteem als een belangrijke beleidsdoelstelling wordt gepresenteerd, is het in een andere gemeente gewoon één van de voorzieningen die de komende jaren gerealiseerd moet worden.

Een aantal beleidsvraagstukken heeft een duidelijke ICT-component. Deze zullen hierna als eerste worden behandeld. Op lokaal niveau valt echter ook tal van beleidsmatige ontwikkelingen of meer generieke ontwikkelingen te constateren, waarvan op voorhand lastig is aan te geven in welke mate er van de betreffende ontwikkelingen een serieuze impact op de ICT-huishouding van de gemeenten uitgaat. Voor een belangrijk gedeelte is dit mede afhankelijk van de invulling die door individuele gemeenten aan een dergelijke ontwikkeling wordt gegeven. Meer nog dan dit het geval was bij de landelijke sectorale ontwikkelingen is het daarom niet zo eenvoudig om aan te geven wat beleidsontwikkelingen zijn met impact op de ICT-huishouding en wat niet. Om die reden hebben wij ons (hieronder) beperkt tot een beschrijving van die beleidsontwikkelingen, waarvan manifest is dat deze behoorlijke gevolgen kunnen hebben voor de informatiehuishouding van lokale overheden (deze ontwikkelingen worden in meer detail beschreven in bijlage D):

Beleidsdoelstellingen

- Beveiliging
- Burger Service Code / Servicenormering
- Compliance / interne bedrijfsprocessen optimaliseren⁶
- Digitalisering van de archief functie (digitale duurzaamheid)
- Elektronisch inkopen (eProcurement)
- Geïntegreerde gebiedsinformatie / wijkgericht werken
- Gemeentelijke herindeling
- ICT architectuur ontwikkelen / informatiebeleid
- Kostenreductie ICT-voorzieningen
- Multichanneling dienstverlening (waaronder callcentra)
- Plaatsonafhankelijke verkiezingen
- Shared Service Centers

⁶ Vergelijk het rapport van de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten getiteld 'De slagvaardige overheid. Perspectief op prestatie' uit 2004.

Ondersteunende voorzieningen

- Content Management Systeem / CMS
- Citizen of Customer Relationship Management Systeem / CRM
- DataLand
- Elektronisch betalen / internetkassa BNG
- Geografische Informatie Systemen / GIS
- Mid-office/datawarehouse
- Mobiele toepassingen
- Raadsinformatiesysteem
- Vervanging pakketten (bijvoorbeeld financieel pakket)
- Vervanging hardware en aanleggen (glasvezel)netwerken
- Webintakesysteem met productencatalogus / digitaal loket

Overige ontwikkelingen

Net als bij de sectorale ‘overige ontwikkelingen’ geldt voor de ‘overige’ lokale ontwikkelingen dat ze talrijk zijn én dat van de meeste op dit moment (in generieke zin) geen goede inschatting te maken is of en in hoeverre zij substantiële consequenties zullen hebben voor gemeenten. De verschillen in omvang en ontwikkelingsstadium van zowel de betreffende ontwikkelingen als van de gemeenten zelf maken het niet goed mogelijk goed gefundeerde algemene uitspraken te doen over hun impact. Omdat deze ontwikkelingen op lokaal niveau in potentie wel kunnen leiden tot een behoorlijk beslag op de organisatie (denk aan de introductie van intensieve samenwerking met buurgemeenten in combinatie met de taak allerlei sectorale en landelijke ICT-projecten te implementeren), noemen we onderstaand wel een aantal veel voorkomende overige lokale ontwikkelingen – zonder er in dit onderzoek verder diepgaand op in te gaan.

- Benchmarking en prestatiemeting
- Brede School
- Burgerparticipatie
- Centralisatie / decentralisatie
- Deregulering
- Intergemeentelijke samenwerking
- Leefbaarheid woonomgeving vergroten
- Organisatieontwikkeling / interne reorganisaties
- Regionalisering van de brandweer
- Verbetering brandveiligheid
- Verzuimregistratie

Globale impactanalyse

Als de impact van elk van deze afzonderlijke ontwikkelingen (zie hiervoor de al eerder genoemde bijlage D) nader wordt geanalyseerd en onderling met elkaar wordt vergeleken, dan mag worden verwacht dat op basis van de verschillende lokale ontwikkelingen ook een behoorlijk beroep wordt gedaan op het absorptievermogen van de gemeentelijke organisatie in relatie tot haar ICT-voorzieningen. Overigens dragen verschillende lokale ontwikkelingen juist ook bij aan het absorptievermogen van lokale overheden. Zo kan de met gemeentelijke herindeling gepaard gaande vergroting van de financiële of personele slagkracht het absorptievermogen vergroten; ook diverse

vormen lokale (vaak intergemeentelijke) samenwerking of de oprichting van intra- of intergemeentelijke shared service centra kunnen het vermogen van gemeenten om ICT-vernieuwingen te implementeren, ten goede komen.

Uitgesplitst naar de eerder genoemde aandachtspunten levert de inventarisatie van lokale beleidsinitiatieven met ICT-implicaties het volgende beeld op:

- Een gedeelte van de genoemde ontwikkelingen ligt in het verlengde van processen die nu reeds binnen gemeenten worden uitgevoerd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan meer beheersmatig-technische ontwikkelingen zoals het vervangen van pakketten en het vervangen van hardware. Dit soort ontwikkelingen sluit sterk aan op binnen de gemeentelijke organisatie reeds aanwezige competenties en capaciteit en zal derhalve naar verwachting slechts een beperkte impact hebben. Andere ontwikkelingen betekenen een belangrijke uitbreiding van de benodigde competenties en soms ook capaciteit. Het gaat dan om meer vernieuwende ICT-voorzieningen als de invoering van Geografische Informatie Systemen en mobiele toepassingen. Sommige vernieuwingen kunnen een aanzienlijke impact hebben op competenties en benodigde capaciteit (vooral ook na de invoering van de betreffende ontwikkeling). In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het digitaliseren van de archieffunctie dat een sterke verandering zal betekenen voor medewerkers die zich bezighouden met documentaire informatievoorziening.
- De bestaande gegevenshuishouding en de bestaande ICT-voorzieningen zullen als gevolg van de genoemde ontwikkelingen de komende jaren naar verwachting op een aantal onderdelen aanzienlijke veranderingen ondergaan. Het invoeren van een digitale archieffunctie in combinatie met een raadsinformatiesysteem kan bijvoorbeeld leiden tot compleet nieuwe documentstromen. Ook voorzieningen als een midoffice, een datawarehouse en een webintakesysteem zal leiden tot aanzienlijke aanpassingen van de gemeentelijke ICT-architectuur. Veel van de genoemde ontwikkelingen vragen bovendien om de installatie van tal van applicaties en een forse uitbreiding van de centrale technische voorzieningen (servers en opslagcapaciteit).
- De verschillende beleidsontwikkelingen hebben hun impact verspreid over de gehele gemeentelijke organisatie. Met name afdelingen die zich bezighouden met dienstverlening, facilitaire zaken en automatisering zullen de consequenties van de verschillende ontwikkelingen bemerken. De laatstgenoemde afdeling is in deze verantwoordelijk voor de invoering van een aantal van de genoemde (meer technische) ontwikkelingen zoals beveiliging en een datawarehouse, maar tegelijkertijd ook verantwoordelijk voor de technische invoering van ontwikkelingen waar andere afdelingen in principe trekker van zijn (zoals elektronisch inkopen en plaatsonafhankelijke verkiezingen).
- Een aantal van de genoemde ontwikkelingen zal om kostbare investeringen vragen (zoals de eerder genoemde digitalisering van de archieven). Deze investeringen zullen slechts voor een gedeelte worden aangemerkt als investeringen die betrekking hebben op ICT. Zo kennen plaatsonafhankelijke verkiezingen wel een duidelijke ICT-component, maar wordt een dergelijke ontwikkeling vaak ingezet vanuit een afdeling Burgerzaken. De invoering van een geografisch Informatie Systeem wordt vaak geïnitieerd vanuit afdelingen die zich bezighouden met ruimtelijke informatie. Omdat het in alle gevallen gaat om lokale ontwikkelingen zullen de gemeenten zelf voor de kosten moeten opdraaien. Binnen een groot aantal gemeenten is momenteel sprake van beperkte financiële middelen. Mede hierdoor zullen niet al de genoemde ontwikkelingen binnen alle gemeenten worden teruggevonden. Voor sommige ontwikkelingen kunnen subsidies worden aangevraagd (meestal als er sprake is van een innovatief project).
- Invoering van de verschillende ontwikkelingen zal ook zijn weerslag hebben op de gemeentelijke werkprocessen. Bij sommige ontwikkelingen zijn deze gevolgen wellicht minder groot (zoals bij deelname aan DataLand) dan bij andere ontwikkelingen (zoals multichanneling dienstverlening). De mate waarin gemeentelijke werkprocessen zullen moeten worden aangepast loopt dan ook nogal uiteen. In het algemeen betekenen de verschillende ontwikkelingen binnen de gemeentelijke organisatie een verschuiving van verantwoordelijkheden, het opnieuw definiëren van gedeelten van het takenpakket van medewerkers en het aanpassen van de administratieve organisatie.
- Een aantal van de lokale ontwikkelingen sluiten in sterke mate aan op landelijke ontwikkelingen of ondersteunen uiteindelijk indirect doelstellingen die op landelijk niveau zijn geformuleerd. Zo zijn de invoering van een webintakesysteem of multichanneling dienstverlening beide ondersteunend aan het realiseren van de nationale beleidsdoelstellingen inzake publieksdienstverlening.

- Omdat geen sprake is van (door de rijksoverheid) voorgeschreven ontwikkelingen en elke gemeente de invoering van de verschillende ontwikkelingen op zijn eigen wijze en een door haar gekozen moment zal doen plaatsvinden, is het niet mogelijk om een planning te geven voor de verschillende ontwikkelingen. Verwacht mag echter worden dat een aantal van de genoemde ontwikkelingen met name de komende twee tot drie jaar impact zullen hebben op de gemeenten.

Ondersteuning van lokale ICT-vernieuwingen

De ondersteuning vanuit het bovenlokale niveau ten aanzien van deze ontwikkelingen is anders van aard dan bij de eerder genoemde landelijke ICT-ontwikkelingen en de sectorale ontwikkelingen met ICT-implicaties. Dit komt omdat het hier gaat om lokale ontwikkelingen waarbij geen sprake is van (op basis van wetgeving of landelijke regelgeving) verplichte invoering. Dit neemt niet weg dat lokale overheden ten aanzien van tal van deze ontwikkelingen ondersteuning kunnen krijgen in de vorm van handreikingen en stappenplannen, bijvoorbeeld van collega-gemeenten, externe bureaus of maar zeker ook landelijke programmabureaus of sectorinhoudelijke vakverenigingen.

2.5 Overige ontwikkelingen

Het hiervoor gegeven overzicht is het beeld dat is ontstaan aan de hand van literatuurstudie (documenten en websites), ervaringen van de onderzoekers, ervaringen vanuit het netwerk van de onderzoekers, door leden van de projectbegeleidingsgroep aangedragen ontwikkelingen en van door gemeenten aangedragen ontwikkelingen. Ondanks deze uitgebreide studie van beschikbaar materiaal valt niet uit te sluiten dat enkele ontwikkelingen over het hoofd worden gezien. Het werkterrein van gemeenten is te breed om dit geheel te voorkomen en het aantal instanties van waaruit ontwikkelingen op gemeenten kunnen afkomen (zowel intern als extern) te groot. Dit neemt niet weg dat met de bovenstaande ontwikkelingen een voldoende basis is gelegd voor het kunnen analyseren van de daaruit voortkomende knelpunten in de volgende hoofdstukken. Tegelijkertijd roept de moeite die het heeft gekost om tot een inzichtelijk overzicht van relevante ontwikkelingen te komen, wel direct de vraag op in hoeverre hierin verbeteringen zijn aan te brengen. We komen hier in hoofdstuk 4 nog op terug.⁷

2.6 Een hele puzzel

Als de verschillende in dit hoofdstuk genoemde ontwikkelingen en de daarvan uitgaande impact op de gemeentelijke organisatie wordt samengevat, kan het volgende worden geconstateerd:

- Er is sprake van een groot aantal op gemeenten afkomende ontwikkelingen (waarbij geen sprake is van een duidelijke samenhang, getuige alleen al de moeite die het in het kader van dit onderzoek al heeft gekost om een duidelijk beeld van de situatie te verkrijgen);

⁷ Los van de hiervoor genoemde ontwikkelingen komen er overigens ook vanuit Europa diverse ontwikkelingen op de Nederlandse overheid af, die op termijn hun weerslag zullen hebben op de gemeenten. Een gedeelte daarvan zal naar verwachting vanuit de rijksoverheid worden meegenomen in reeds lopende ontwikkelingen en daarmee niet direct hun invloed doen gelden op de processen binnen gemeenten. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de richtlijn tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Europese Unie (INSPIRE). Met deze richtlijn wordt beoogd ruimtelijke gegevens te harmoniseren en een infrastructuur in te richten ten behoeve van het uitwisselen van deze gegevens, om op deze wijze het opstellen, uitvoeren en evalueren van milieu(gerelateerd)beleid te ondersteunen en burgers daarover informatie te verschaffen. Een klein gedeelte ervan heeft mogelijk directer zijn weerslag op de gemeentelijke ICT-voorzieningen. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de Richtlijn Diensten. Belangrijkste doel van de Richtlijn Diensten is het bevorderen van de vrijheid van vestiging van dienstverlenende bedrijven en het vrije verkeer van diensten. De administratieve lasten voor dienstverlenende bedrijven moeten worden verminderd door onder meer het beperken van overbodige restrictieve wetgeving (bijvoorbeeld op het gebied van kwaliteits-, vergunnings- en vestigingseisen). Hoewel dit soort Europese regelingen buiten de scope van dit onderzoek vallen, lijkt het zinvol de impact hiervan op de Nederlandse lokale overheden (apart) te onderzoeken.

- De verschillende ontwikkelingen komen in het algemeen terecht bij slechts een beperkt aantal mensen (die meestal werkzaam zijn op een ICT-afdeling) die maar over een beperkte capaciteit (in omvang, maar ook in kennis) beschikken om al deze ontwikkelingen adequaat te kunnen oppakken;
- Voor veel van de ontwikkelingen is weliswaar ondersteuning in de vorm van communicatie en soms ook handreikingen en stappenplannen aanwezig, maar dit neemt niet weg dat de gemeenten zich naar verwachting geplaatst zullen zien voor aanzienlijke investeringen in een periode waarin veel gemeenten over relatief weinig financiële middelen beschikken;
- De cumulatie van de verschillende activiteiten in bepaalde periodes en de onderlinge tijdsplanning daartussen maken het voor gemeenten moeilijk om de ontwikkelingen tijdig te implementeren.
- Een aantal van de geïnventariseerde ontwikkelingen, met name op het lokale beleidsniveau, kan – zeker op termijn – positief bijdragen aan het absorptievermogen van gemeenten. Voorbeelden hiervan zijn intergemeentelijke samenwerking en de ontwikkeling van (intra- of intergemeentelijke) shared service centra, waarbij naar verwachting meer slagkracht vrijkomt voor de absorptie van ICT-vernieuwingen.

In de onderstaande tabel is samengevat wat de te verwachten globale impact zal zijn van de belangrijkste beschreven landelijke (ICT en sectorale) ontwikkelingen op gemeenten. De impact is daarbij weergegeven geordend naar de vier componenten techniek, proces, (organisatie)cultuur en organisatie(structuur). Hierbij wordt vooraf nogmaals opgemerkt dat de daadwerkelijke impact ervan per gemeente (en daarbinnen per afdeling) kan verschillen (zie hiervoor ook bijlage D). Onderstaande tabel dient derhalve slechts indicatief te worden gebruikt.

	techniek	proces	cultuur	organisatie
Administratieve lastenverlichting	★★★	★★★	★★	★
Basisregistraties	★★★★	★★★★	★★★★	★★★
Bedrijvenloket	★	★★	★	★
Bedrijvensnummer (BIN)	★★	★★	★★	★
Burgerservicenummer (BSN)	★★★	★★★	★★	★
Dienstverlening 65% elektronisch in 2007	★★	★★★	★★★	★★
DigiD	★★	★	★	★
Digitaal Bouwloket	★	★★	★★★	★
Digitale Uitwisseling in Ruimtelijke Processen	★★	★★★	★★★	★
Dossier jeugdigen	★	★★	★★	★
Elektronische formulierenmachine	★	★★	★★★	★★
eNik / biometrisch paspoort	★★	★★	★	★
Gemeenschappelijke beheerorganisatie	★	★	★★	★★
Landelijk contactcentrum Overheid	★★	★★★	★★★	★★★
Modernisering GBA	★★★	★★	★★	★
Nieuw Rijbewijs Document	★★	★★	★	★
Omgevingsvergunning	★★	★★★	★★★	★★★
Ontsluiting decentrale wet- en regelgeving	★	★★	★★	★
Persoonlijke Internet Pagina (PIP)	★★	★★★	★★	★
Risico Register Gevaarlijke Stoffen	★	★	★	★
Standaarden (open standaarden)	★★	★	★★	★
Vreemdelingenloket	★	★★	★★	★★
Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen	★★	★★★	★★	★★
Wet maatschappelijke ondersteuning	★★★	★★★★	★★★	★★
Wet SUWI	★★	★★	★★	★
Wet WOZ - procesverbeteringen	★★	★★★	★	★

Legenda

- ★ Beperkte impact
- ★★ Behoorlijke impact
- ★★★ Aanzienlijke impact
- ★★★★ Grote impact

Antwoord op onderzoeksvraag 1

Welke ICT-vernieuwingen voortkomend uit het nationale beleid rondom de elektronische overheid, sectorale beleidsvoornemens en op landelijk niveau te herkennen lokale bestuurlijke ontwikkelingen, komen er op korte en middellange termijn op gemeenten af?

Kort antwoord:

Een grote hoeveelheid landelijk geïnitieerde ICT-vernieuwingen (waaronder de verplichting tot gebruik en/of invoering van basisregistraties, het Burgerservicenummer en DigiD), een grote hoeveelheid sectorale initiatieven met ICT-implicaties (waaronder de Omgevingsvergunning, het Digitaal Bouwloket en de Wet maatschappelijke ondersteuning) en een uiteenlopend maar tevens omvangrijk aantal lokaal geïnitieerde vernieuwingen waarbij ICT een belangrijke rol speelt (waaronder de oprichting van shared service centra en de ontwikkeling van mid-offices).

Lang antwoord:

Van de vele ontwikkelingen die er op gemeenten afkomen kunnen er in ieder geval vijftien belangrijke beleidsonderwerpen en doelstellingen, verplicht te gebruiken voorzieningen of ondersteunende voorzieningen vanuit landelijk ICT-beleid en landelijke ICT-projecten worden geïdentificeerd. Hieronder vallen beleidsdoelstellingen op het terrein van administratieve lastenverlichting en digitalisering van de publieke dienstverlening, de invoering van basisregistraties en het Burgerservicenummer evenals de implementatie van de verificatiemethodiek DigiD en de realisatie van een bedrijvenloket (zie paragraaf 2.2). Daarnaast kunnen er in elk geval elf beleidsonderwerpen -en doelstellingen, verplicht te gebruiken voorzieningen of ondersteunende voorzieningen vanuit sectoraal beleid met ICT-implicaties worden geïnventariseerd (zie paragraaf 2.3). Voorbeelden hiervan zijn het programma Digitale Uitwisseling in Ruimtelijke Processen, de Omgevingsvergunning, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de ontwikkeling van het Digitaal Bouwloket. Ten slotte zijn er vierentwintig beleidsonderwerpen -en doelstellingen en ondersteunende voorzieningen beschreven die voortkomen uit lokaal beleid met ICT-implicaties. Het gaat hierbij onder meer om gemeentelijke herindeling, shared service centers, elektronisch betalen, de ontwikkeling van Mid-offices, intergemeentelijke samenwerking en de verbetering van burgerparticipatie (zie paragraaf 2.4).

Antwoord op onderzoeksvraag 2

Wat betekenen deze ontwikkelingen voor lokale overheden?

Kort antwoord:

De meeste gemeenten zullen de bestaande informatiehuishouding grondig en organisatiebreed moeten vernieuwen, vooral als gevolg van de landelijk geïnitieerde ICT-vernieuwingen (zoals de basisregistraties) en omdat de bestaande informatiehuishouding doorgaans sterk verouderd of gefragmenteerd is. Dit zal een groot beroep doen op zowel ICT-medewerkers als op bestuurders, managers en medewerkers van beleidsuitvoerende afdelingen. Veranderde eisen aan kennis, vaardigheden en attitude hebben grote impact op de klassieke knelpunten van gemeenten bij het doorvoeren van vernieuwingen: geld, tijd en (kwantitatieve en kwalitatieve) capaciteit. Vooral kleinere gemeenten zullen hierdoor gedwongen zijn intensiever samen te gaan werken met buurgemeenten en andere ketenpartners.

Lang antwoord:

De door de gemeenten te implementeren ICT-vernieuwingen hebben een grote impact op de gehele gemeentelijke organisatie alsmede in veel gevallen op veel publieke en soms ook private partijen waarmee zij samenwerken. De bestaande gegevenshuishouding en ICT-infrastructuur zullen bij het leeuwendeel van de lokale overheden de komende jaren vrijwel volledig opnieuw moeten worden ingericht. Dit is met name het gevolg van de landelijke ICT-projecten en – omdat deze vaak gedeeltelijk in het verlengde liggen van al lopende ontwikkelingen – in mindere mate voor ICT-vernieuwingen die voortvloeien uit sectorale of lokale beleidsinitiatieven. Vooral de implementatie van de basisregistraties gebouwen en adressen en de modernisering van de GBA zullen een gemeentebrede omschakeling vergen vanwege de verandering van taakgerichtheid naar meervoudig en gezamenlijk gebruik van gegevens. De impact van een aantal andere ICT-vernieuwingen, zoals de modernisering van de GBA, invoering van het BSN en het biometrisch paspoort, zal zich in hoofdzaak beperken tot de afdeling Burgerzaken en de ICT-afdeling. Uiteraard zal een groot beroep worden gedaan op de aanwezige kennis, vaardigheden en attitude van ICT-medewerkers (zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin) maar zeker ook op alle de implementatie betrokken uitvoerende medewerkers en hun managers. Daarnaast zal behoorlijk moeten worden geïnvesteerd in het volgen van opleidingen om nieuwe kennis en vaardigheden op te doen en in het begeleiden van het (organisatie)veranderingsproces dat gepaard gaat met de acceptatie, invoering en uitvoering van de ICT-vernieuwingen. Verwacht mag worden dat daarom vooral de kosten voor personele middelen, nieuwe ICT en de inhuur van specifieke expertise veel druk zal leggen op de gemeentelijke begrotingen. Mede omdat deze kosten in de meeste gevallen moeten worden (voor)gefinancierd door de gemeenten zelf, lijkt het – vooral voor de kleinere gemeenten – voor de hand te liggen in toenemende mate samenwerking te zoeken met buurgemeenten of ketenpartners, zodat de financiële, personele en ICT-middelen kunnen worden gedeeld. Die ontwikkeling van (keten)samenwerking, die dus mede het gevolg is van de hoeveelheid te verwerken ICT-vernieuwingen, verkleint op haar beurt zelf weer de impact van die ICT-vernieuwingen voor individuele gemeenten – maar dat is uiteraard deels een kip-ei verhaal.

3 Puzzelen in de praktijk

3.1 Absorptievermogen

In het voorgaande hoofdstuk is een in hoge mate feitelijke weergave gegeven van de verschillende relevante ontwikkelingen waarmee gemeenten worden geconfronteerd. Een analyse daarvan heeft een beeld opgeleverd van gemeenten die worden geconfronteerd met een groot aantal ontwikkelingen, die bovendien onderling bepaalde tijdsafhankelijkheden vertonen en in ieder geval tot een aanzienlijke belasting van het gemeentelijke apparaat zullen leiden. In paragraaf 1.3 is al aangegeven dat het onderzoek ook een belangrijk empirische component kent, waarin de belangrijkste feiten en percepties van gemeenten op het vraagstuk aan de orde komen. Deze informatie en kennis is afkomstig uit tientallen interviews met bestuurders, managers, uitvoerders, O-, I- en A-coördinatoren en sectorhoofden (belastingen, sociale zaken, ruimtelijke ordening, middelen etc.) en zijn het resultaat van een tweetal atelierbijeenkomsten met een groot aantal experts en gemeentelijke functionarissen uit vele andere lokale overheden en hun directe omgeving (zie bijlage B).

In dit hoofdstuk komen de feiten, knelpunten en oplossingen aan de orde, zoals die vanuit de gemeentelijke werkomgeving en belevingswereld worden waargenomen. Primaire doelstelling daarvan is aan te geven in hoeverre gemeenten in staat moeten worden geacht om de ontwikkelingen, zoals geschetst in hoofdstuk 2, in de praktijk in te voeren en om aan te geven welke oplossingen gemeenten daar zelf voor zien. Het gaat er met andere woorden om, te beschrijven wat vanuit de perceptie van lokale overheden het absorptievermogen van de gemeentelijke beleidspraktijk is ten aanzien van de eerder genoemde ICT-vernieuwingen en beleidsontwikkelingen. Om aan te kunnen geven in hoeverre gemeenten in staat moeten worden geacht de op hen afkomende ontwikkelingen ‘tijdig en adequaat te kunnen absorberen’, zal hier eerst in meer algemene zin worden ingegaan op een drietal factoren die het absorptievermogen van gemeenten grotendeels bepalen.

Het absorptievermogen van gemeenten definiëren wij als *de mate waarin gemeenten in staat zijn om op een gerichte wijze de verschillende interne en externe ontwikkelingen met ICT-implicaties op te nemen in de gemeentelijke organisatie en deze vervolgens daarbinnen te verankeren*. Een nadere beschouwing van de daarbij relevante factoren (op basis van zowel de eerder uitgevoerde meer feitelijke analyse als op basis van de abstrahering van de belangrijkste in de interviews aangedragen elementen) leert dat in ieder geval een drietal categorieën van hoofdfactoren een belangrijke rol spelen bij het bepalen van het absorptievermogen van gemeenten: beleid, organisatie en sturing. Omdat aan deze begrippen in de literatuur nogal uiteenlopende betekenissen worden toegekend, zal hieronder eerst kort worden aangegeven op welke wijze in het kader van dit onderzoek tegen deze begrippen wordt aangekeken. Daarbij is gebruik gemaakt van de begripsvorming zoals deze in de hedendaagse bestuurskundige theorieën veelvuldig wordt gehanteerd.

Beleid, organisatie en sturing

Het begrip *sturing* heeft in dit geval betrekking op de wijze waarop een bepaalde overheidsorganisatie in staat is de keuzen en het gedrag van gemeenten gericht te beïnvloeden.⁸ Dit vindt plaats in het kader

⁸ Sturing wordt in deze studie opgevat als ‘een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context’ (In ’t Veld, 1989). Dat bij het bepalen van de richting van beïnvloeding de situationele context van groot belang is, wordt breed onderkend in de bestuurswetenschappelijke wereld (Kickert, 1985; Kooiman, 1990; Snellen, 1990). De kenmerken van deze context en de daarin vigerende processen zijn immers voor belang voor de uiteindelijke effectiviteit van de sturing en de inzet van sturingsinstrumenten (Bekkers, 1993). Een andere belangrijke (minder instrumentele) dimensie van sturing is de culturele dimensie, waarin zowel het interne functioneren van een organisatie als de sturingsrelaties met de beleidsomgeving aandacht krijgen. Sturing heeft hier een zingevende functie: de sturingsconceptie van een organisatie geeft gestalte aan een referentiekader waarmee een

van een bepaalde verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeenten alsmede door de inzet van andere hulpbronnen zoals financiën, kennis, informatie etc. Discussies over sturing weerspiegelen vaak de wijze waarop formele en feitelijk gegroeide verhoudingen tussen (in dit geval) rijk en gemeenten bepaalde ontwikkelingen kunnen faciliteren dan wel belemmeren (en daarmee een bepaalde rol- en positieverdeling kunnen weergeven, die bijvoorbeeld gevat kan worden in de mate van centralisatie en decentralisatie of in de mate van autonomie versus afhankelijkheid. Vaak vindt deze gerichte beïnvloeding (sturing) plaats door middel van *beleid*.⁹ Beleid heeft betrekking op de wijze waarop bepaalde doeleinden door middel van bepaalde middelen kunnen worden bereikt. In dit onderzoek gaat het in het bijzonder om informatiseringsbeleid, zoals dat is geformuleerd in beleidsplannen, nota's en regelingen van (centrale maar ook decentrale) overheden. Het betreft hier beleid, gericht op de realisatie van doelstellingen inzake de ontwikkeling naar een elektronische, vraaggerichte overheid, en om algemeen beleid waarin ICT een belangrijk middel is – en derhalve informatisering substantiële aandacht krijgt (of zou moeten krijgen). De maatregelen die in het kader van het beleid worden genomen hebben veelal ook organisatorische repercussies. Beleid gericht op ICT-vernieuwing kan daarmee ook gevolgen hebben voor uiteenlopende aspecten van een gemeentelijke *organisatie*, waarbij we een organisatie zien als een verzameling van mensen en middelen, op een systematische wijze gestructureerd en ingezet, om bepaalde doelen te kunnen realiseren.¹⁰

De samenhang bepaalt het absorptievermogen

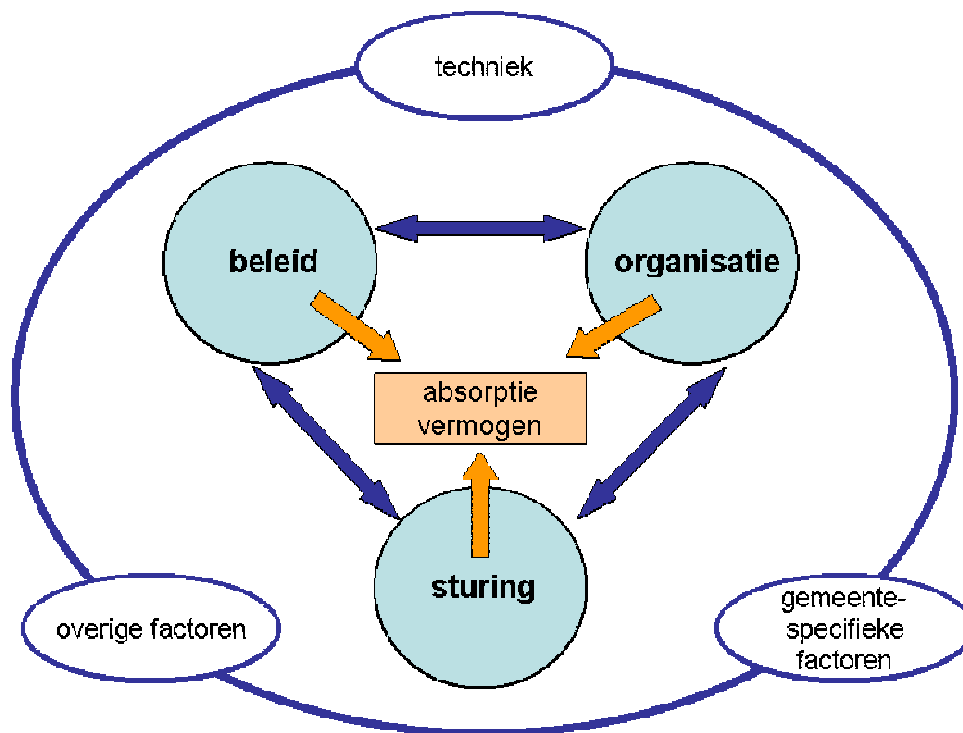
Het absorptievermogen van gemeenten, opgevat als de mate waarin gemeenten in staat zijn om op een gerichte wijze de verschillende interne en externe ontwikkelingen met ICT-implicaties op te nemen in de gemeentelijke organisatie en deze vervolgens daarbinnen te verankeren, wordt dus bepaald door factoren die zijn te herleiden tot beleid, organisatie en sturing. Daartussen vindt soms interferentie plaats (zie ook figuur 3), omdat (zoals aangegeven) sommige factoren van organisatorische aard ook beleidsmatige aspecten kennen en beleid bijvoorbeeld kan worden opgevat als vorm van sturing. Dit

gemeenschappelijke identiteit kan worden opgebouwd en gelegitimeerd (Frissen, 1989). Met andere woorden: sturing is *gerichte en zingevende beïnvloeding in een bepaalde context* (Bekkers, 1993). Tot slot is het van belang te weten dat de (rijks)overheid (uiteraard) geen alleenrecht heeft op sturing. Naast gerichte beïnvloeding door de rijksoverheid kunnen gemeenten of andere overheden sturingsinstrumenten inzetten, maar zeker ook allerlei (andere) maatschappelijke groepen en organisaties, zoals belangenverenigingen, koepelorganisaties of organisaties uit het bedrijfsleven. Deze sturingsvormen worden doorgaans voorzien van specifieke labels, zoals 'maatschappelijke zelfsturing, sturing in wisselwerking tussen overheid en middenveld' en 'marktsturing' (cf. Bovens et al., 2001).

⁹ Voor meer uitgebreide verhandeling van het begrip beleid verwijzen we naar Hoogerwerf, 1985, die beleid definieert als *het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde* en naar Van de Graaf en Hoppe, 1989, die stellen dat beleid 'doorgaans een reeks van beslissingen' omvat en doorgaans wordt 'verbonden met een actor' of met 'de interactie tussen verschillende actoren'. Verder is het van belang te beseffen dat beleid zowel het handelen als het niet-handelen van actoren betreft ('beleid kan dus ook bestaan uit het juist niet doen van iets') en dat beleid – net als zovele andere fenomenen – altijd subjectief wordt gedefinieerd: 'wat het beleid is, is mede afhankelijk van de waarnemer van het beleid.' (Van de Graaf en Hoppe, 1989: 45).

¹⁰ De term organisatie kan betrekken hebben op het hele samenstel van instanties die in een bepaalde sector actief zijn, zoals 'de organisatie van het openbaar bestuur'; maar kan ook gebruikt worden om de in een bepaald domein actieve instanties afzonderlijk aan te duiden, zoals 'overheidsorganisaties'. In dit onderzoek gaat het om organisationele aspecten in de laatstgenoemde betekenis; deze aspecten hebben betrekking op organisaties als 'afzonderlijke onderdelen met bepaalde taken en functies' ofwel op een 'samenwerkingsverband tussen (groepen van) mensen dat wordt aangegaan om bepaalde doelen te bereiken. Deze begripsopvatting omvat belangrijke aandachtsgebieden als de cultuur en structuur van organisaties – de taakverdeling, coördinatie, processen en routines van organisatie – en doet zich in verschillende vormen voor – formeel, informeel, bureaucratisch, professioneel en/of projectmatig (Bovens et al., 2001). In het kader van dit onderzoek betekent dit concreet dat zowel de meer organieke elementen van de organisatie (positionering van organisatieonderdelen van de gemeente en de daartussen bestaande verbanden) als de meer ondersteunende middelen voor de bedrijfsvoering (zoals personeel, informatievoorziening, financiën en technische voorzieningen) tot organisatie worden gerekend.

alles uiteraard binnen de relevante contextuele variabelen (en dat zijn hier met name de gemeentegrootte, het ontwikkelingsstadium van de gemeente – bijvoorbeeld uitgedrukt in termen van de INK-fasering zoals EGEM die hanteert – en de gebruikte techniek). Hierbij is het van belang om in het oog te houden dat elk van de drie factoren zowel een interne als een externe component kent. Met andere woorden: het absorptievermogen wordt feitelijk bepaald door intern beleid (gemeentelijk), extern beleid (landelijk of bovenlokaal), de interne organisatie van de gemeente, de gemeente en haar omgeving en de interne- en externe sturingsmechanismen. In het hierna volgende gedeelte is ervoor gekozen de door gemeenten aangedragen elementen zoveel mogelijk te clusteren tot de genoemde categorieën van hoofdfactoren: beleid, organisatie en sturing. Hiermee wordt een heldere basis gelegd voor de in hoofdstuk 4 te behandelen analyse van de knelpunten en oplossingsrichtingen, zoals die vanuit de praktijk van de gemeentelijke ‘puzzelaars’ zijn opgetekend.



Figuur 3 Bepalende factoren bij absorptievermogen

3.2 De ontwikkelingen

Landelijk ICT-beleid en landelijke ICT-projecten

Veel van de hiervoor genoemde ontwikkelingen staan momenteel volop in de aandacht bij gemeenten. Op basis van de gesprekken die zijn gevoerd met medewerkers bij gemeenten en op basis van de inbreng van betrokkenen in de atelierbijeenkomsten kunnen de volgende constatering worden gedaan:

- De meeste gemeenten zijn goed op de hoogte van de mogelijkheden die vanuit de landelijke overheid worden geboden met betrekking tot ondersteuning van gemeenten. In dat verband worden met name EGEM, het programma Stroomlijning Basisgegevens, de basisregistratie voor adressen en gebouwen en het Burgerservicenummer genoemd. Niet alle gemeenten maken hiervan overigens gebruik. In dit verband wordt er meerdere malen op gewezen dat het aanvragen van specifiek voor ICT-vernieuwingen opgezette subsidies vaak achterwege blijft, omdat het gemeenten aan de hiervoor benodigde juridische capaciteit ontbreekt of omdat de ontwikkelingen hiervoor te gefragmenteerd worden opgepakt binnen de eigen organisatie (zie paragraaf 3.4). Alhoewel

gemeenten de ondersteuning vanuit de rijksoverheid wel degelijk op prijs stellen, wordt ook aangegeven dat de ondersteuning soms onvoldoende aansluit op de eigen situatie. Met name de grotere gemeenten blijken toch nog vaak hun eigen weg te kiezen. Anderzijds zijn de instrumenten en standaarden die op centraal niveau worden ontwikkeld (of als voorbeelden worden verzameld en aangeboden), vaak juist afkomstig van (en daarmee bruikbaar voor) grotere gemeenten. Het toepassen hiervan in kleinere gemeenten is relatief moeilijk omdat de organisatie en infrastructuur van kleine gemeenten in veel opzichten anders is dan die van grote gemeenten. Sommige instrumenten bieden daarmee voor kleinere gemeenten wel inspiratie, maar kunnen niet daadwerkelijk toegepast worden. Omdat het merendeel van de gemeenten middelgroot of klein is, is het bereik van deze centraal ontwikkelde instrumenten beperkt. Er blijkt bij de gemeenten met name behoefte aan financiële ondersteuning en concrete (werkende) producten. De elektronische productencatalogus en DigiD worden hierbij regelmatig genoemd als goede voorbeelden.

Geen dikke rapporten

In het geval van DigiD was er vooral behoefte aan duidelijkheid over de wetgeving met betrekking tot de digitale handtekening en aan concrete producten. We hadden geen dikke rapporten nodig. Dat DigiD gratis is, helpt natuurlijk goed bij de invoering!

Een ander product dat regelmatig als een goed voorbeeld wordt genoemd is de EGEMwijzer van het programma EGEM, vanwege het heldere taalgebruik en het duidelijke verhaal. Voor het inzichtelijk maken van het hele plaatje (vooral aan ‘non believers’), moet ook extra aandacht worden geschonken aan de wijze waarop het belang van de ICT-vernieuwingen voor het voetlicht wordt gebracht. Bijvoorbeeld door duidelijk te maken hoe achterhaald het traditionele proces in elkaar steekt en hoe weinig transparant dat is voor burgers en bedrijven (ook gegeven de huidige technische mogelijkheden). Daarbij wordt de nadruk gelegd op de te bereiken resultaten: wat heeft men er concreet aan. De taal en het jargon van ICT-ers moedigt het enthousiasme over de implementatie van ICT-vernieuwingen daarbij vaak niet aan.

- Door gemeenten wordt aangegeven dat er nadrukkelijk behoefte bestaat aan nadere ondersteuning bij het op een goede wijze onder de aandacht brengen van de verschillende ontwikkelingen bij het management en bestuurders. De bestaande instrumenten zijn nog sterk gericht op degenen die betrokken zijn bij ICT en bedrijfsvoering. Daarnaast wordt door sommigen ook aangegeven dat er meer aandacht zou mogen worden geschonken aan het helder beschrijven van de consequenties van de verschillende ontwikkelingen op de concrete werkprocessen van de gemeenten. Tot slot zou vanuit het perspectief van gemeenten vanuit de verschillende ontwikkelingen concreter mogen worden aangegeven hoe het invoeren van een ontwikkeling nu moet worden aangepakt. Hierbij wordt gedacht aan concrete stappenplannen en handvatten voor het uitvoeren van de projecten. De vanuit de programma's aangeboden handreikingen hebben veelal een te globaal karakter en zijn nog onvoldoende concreet om praktische keuzen te kunnen maken.
- Alle gemeenten zijn op de een of andere manier bekend met of bezig met basisregistraties. De bekendheid met deze ontwikkeling is zowel aanwezig op bestuurlijk en op managementniveau als op operationeel niveau. Het feit dat men bekend is met de ontwikkelingen wil overigens nog niet zeggen dat de gemeenten ook daadwerkelijk zijn begonnen met de voorbereiding van de invoering daarvan. Dat zijn er slechts enkelen (en wel met name de basisregistratie voor adressen). Alle gemeenten geven echter aan de ontwikkeling van basisregistraties voor de komende periode als één van de belangrijkste ICT-ontwikkelingen aan te merken. In de meeste gemeenten is het daarmee een van de onderwerpen die de komende jaren de hoogste prioriteit zal verkrijgen en bij voorrang zal worden ingevoerd. De motivatie voor dit laatste is er met name in gelegen dat de gemeenten van mening zijn dat de basisregistraties tot het fundament van de gegevenshuishouding behoren en

daarom als eerste op orde moeten worden gebracht. De gemeenten wijken hiermee dus niet af van de mening zoals die ook door de 100.000+ gemeenten en de VNG eerder naar voren is gebracht.¹¹

- Van de andere genoemde ontwikkelingen zijn gemeenten met name van plan om de invoering van het Burgerservicenummer en van de modernisering van de GBA bij voorrang ter hand te nemen. Ook deze elementen worden aangemerkt als onderdeel van het fundament van de gemeentelijke gegevenshuishouding. Het feit dat het hier om wettelijke verplichtingen gaat speelt daarbij maar gedeeltelijk een rol. Gemeenten zijn van mening dat het hier om wenselijke ontwikkelingen gaat die de gemeentelijke organisatie op termijn voordelen zal opleveren. Dit laatste geldt in zekere zin ook voor de invoering van DigiD. Diverse gemeenten maken daarbij echter nog wel de kanttekening dat zij worstelen met de daadwerkelijke implementatie ervan, vanwege het in hun ogen complexe technische karakter.
- Wat betreft de overige ICT-ontwikkelingen is het beeld diverser van aard. Zo geeft een aantal gemeenten aan bezig te zijn met het verder verbeteren van de digitale dienstverlening (zoals door het aanbieden van elektronische formulieren). De aanleiding hiervoor is daarbij overigens meer gelegen in de ondersteuning van het eigen gemeentelijk beleid inzake dienstverlening dan in de beleidsdoelstelling van de rijksoverheid dat in 2007 ongeveer 65% van de dienstverlening langs elektronische weg dient te verlopen. Veel gemeenten kiezen er vaak bewust voor om op bepaalde terreinen (nu nog) niets te doen, ze wachten liever nog even af en willen in ieder geval niet 'voor de troepen uit lopen'. Daarbij geeft een aantal gemeenten ook aan dat het feit dat wetgeving de invoering van bepaalde ontwikkelingen zal afdwingen, voor hun gemeente niet betekent dat het daarmee automatisch een hogere prioriteit verkrijgt.

Wie weet wat ze nog meer verzinnen...

Eerlijk gezegd maken we ons niet meer zo druk over al die initiatieven. Dat wat we verplicht moeten invoeren doen we zo goed en zo kwaad als het gaat. Dat wat past binnen onze eigen plannen nemen we mee.

Als we alleen maar kijken naar wat er landelijk op ons afkomt, komen we niet snel genoeg verder. En bovendien kun je er geen peil op trekken, je weet nooit wat ze nog meer gaan verzinnen.

Samengevat kan ten aanzien van het landelijk ICT-beleid en de landelijke ICT-projecten worden geconstateerd dat deze een grote bekendheid hebben binnen gemeenten. Gemeenten zijn voornemens de komende jaren met name aan de gang te gaan met basisregistraties, het Burgerservicenummer, modernisering van de GBA en in mindere mate met DigiD.

Sectorale ontwikkelingen met ICT-implicaties

Op basis van de gesprekken die zijn gevoerd met medewerkers bij gemeenten en op basis van de inbreng van betrokkenen in de atelierbijeenkomsten, kan ten aanzien van de verschillende sectorale ontwikkelingen het volgende worden geconstateerd:

- Sectorale ontwikkelingen met ICT-implicaties zijn voor gemeenten in het algemeen te implementeren vernieuwingen. Met name ten aanzien van dit soort sectorale ontwikkelingen speelt de binnen veel gemeenten voorkomende afstemmingsproblematiek tussen aan de ene kant O, I en A-medewerkers en aan de andere kant sectorale beleidsmedewerkers. Hierbij komt het binnen grotere gemeenten soms zelfs voor dat onafhankelijk van elkaar zowel een O, I en A-beleidsmedewerker als een sectoraal beleidsmedewerker bezig zijn met het voorbereiden van dezelfde sectorale beleidsmaatregel. Anderzijds komt het ook voor dat voor de implementatie van de bij de sectorale

¹¹ Brief van het bestuur van Informatie Management Groep 100.000+ van 20 oktober 2004 aan de gemeentelijke vertegenwoordigers in de regiegroep ICT en overheid.

ontwikkeling horende ICT-vernieuwingen, (helemaal) geen ‘natuurlijke probleemeigenaar opstaat’, waardoor de invoering (van meet af aan) vertraging oploopt.

- Het is voor degenen die zich bezighouden met ICT-beleid binnen gemeenten vaak buitengewoon lastig om zicht te houden op de verschillende relevante sectorale ontwikkelingen, die op termijn consequenties voor de ICT-voorzieningen binnen een gemeente zullen hebben. Dit heeft zowel zijn weerslag op de wijze waarop daarmee wordt omgegaan in de informatieplanning van deze gemeente als op de wijze waarop projecten vervolgens worden uitgevoerd. In beide gevallen is de aandacht voor een tijdige en adequate implementatie van de ICT-vernieuwing onvoldoende.
- Van de genoemde sectorale ontwikkelingen blijken met name de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), de omgevingsvergunning en de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb) gemeenten bezig te houden. Met name ten aanzien van laatstgenoemde wet blijkt een aantal gemeenten de afgelopen jaren reeds voorbereidingen te hebben getroffen. De drie genoemde ontwikkelingen staan bij de meeste gemeenten in ieder geval voor de komende periode in de aandacht. Van de overige ontwikkelingen wordt overigens slechts een zeer beperkt gedeelte door gemeenten daadwerkelijk genoemd.

Samengevat kan ten aanzien van sectorale ontwikkelingen met ICT-implicaties worden geconstateerd dat deze slechts een beperkte bekendheid hebben binnen gemeenten en dat deze bekendheid verspreid is over de verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie.

Lokale ontwikkelingen met ICT-implicaties

Op basis van de gesprekken die zijn gevoerd met medewerkers bij gemeenten en op basis van de inbreng van betrokkenen in de atelierbijeenkomsten, kan ten aanzien van de verschillende lokale ontwikkelingen met ICT-implicaties het volgende worden opgemerkt:

- Van de verschillende lokale beleidsinitiatieven hangen er diverse samen met vormen van samenwerking en de ontwikkeling van de eigen organisatie. Herindeling is hiervan een voorbeeld met vergaande consequenties, maar ook andere vormen van samenwerking worden vaak genoemd. Sommige gemeenten zetten bijvoorbeeld een gezamenlijke afdeling (of een intern shared service center) op of werken op andere manieren intensief samen. Samenwerkingsvormen met andere gemeenten hebben daarbij binnen meerdere gemeenten de aandacht.¹²
- Een andere veel voorkomende categorie van lokale ontwikkelingen heeft te maken met de wens om de burger beter te betrekken bij de politiek-bestuurlijke besluitvorming of de evaluatie van beleid. Veel gemeenten geven aan dat ze beter willen luisteren naar de behoeften van burgers. Met behulp van bijvoorbeeld burgerpanels wordt dit vormgegeven. Maar ook de verbetering van de dienstverlening aan de burger staat daarbij centraal. Niet primair vanuit de wens de elektronische dienstverlening te verbeteren, maar vooral vanuit de gedachte dat via bijvoorbeeld een multichanneling-aanpak de gemeenten op een daarvoor meest geëigende wijze contacten heeft met haar burgers. In dat kader vallen ook ontwikkelingen als centrale telefoonnummers en het herstructureren van baliefuncties.

Dan is er ook nog de burger

We zijn ondertussen zo druk met het invoeren van al die initiatieven dat we de burger wel eens vergeten. Wij hebben bijvoorbeeld gemerkt dat de burger het internet nauwelijks weet te vinden, zelfs jongeren komen gewoon op het gemeentehuis langs. Ondanks onze investeringen in elektronische dienstverlening. De gemeente gaat de burger nu dan ook meer betrekken via burgerpanels. We willen er achter komen waar de behoefte precies zit.

¹² Zie voor een meer uitgebreide behandeling van samenwerkingsvormen hoofdstuk 4.

- Een laatste duidelijke constatering is dat nagenoeg alle gemeenten aangeven dat de aandacht zich sterk richt op allerlei vernieuwende ICT-ontwikkelingen of aan ICT gerelateerde ontwikkelingen, maar dat gemeenten gelijktijdig voor de opgave staan ‘om de winkel draaiende te houden’. Dit betekent dat bij de opsomming van relevante ontwikkelingen meer beheersmatige ontwikkelingen niet over het hoofd moeten worden gezien – zoals het invoeren van een nieuw systeem (bijvoorbeeld omdat het bestaande financieel systeem is verouderd of omdat een vergunningensysteem door meer beperkte wettelijke wijzigingen niet meer goed bruikbaar is), de vervanging van hardware en de vernieuwing van netwerken. Ook de reguliere werkzaamheden vragen hun tijd. Zo geeft een van de gemeenten aan dat het organiseren van verkiezingen of zoals recent het EU-referendum veel tijd en energie vraagt, maar dat het op hun afdeling gewoon ‘erbij’ moet worden gedaan. Vernieuwingsoperaties als digitalisering van de archieven completeren de belangrijkste lokale ontwikkelingen.

Samengevat kan worden geconstateerd dat naast landelijke ontwikkelingen ook een variëteit aan lokale ontwikkelingen impact hebben op de gemeentelijke ICT-huishouding. Het gaat hierbij naast tal van ICT-vernieuwingen met een meer innovatief karakter nadrukkelijk ook om ICT-vernieuwingen met een meer beheersmatig karakter (zoals de vervanging van applicaties).

3.3 Beleidsmatige knelpunten en oplossingen

Onvoldoende afstemming en praktijk aansluiting

Gemeenten geven dus duidelijk aan te beseffen dat er een groot aantal ontwikkelingen op hen afkomt. Met veel daarvan zijn de gemeenten op de een of andere manier ook daadwerkelijk aan de slag. Toch vragen gemeenten aan de rijksoverheid om te accepteren dat ‘weinig gemeenten de capaciteit hebben om dit allemaal te kunnen verhapstukken’ en hier rekening mee te houden bij beleidsontwikkeling en planning. Een veelgehoord aandachtspunt hierbij is dat het landelijk beleid niet voldoende op elkaar is afgestemd en onvoldoende in samenhang met elkaar wordt ‘uitgerold’. Bij het oppakken van de verschillende ontwikkelingen lopen gemeenten er tegen aan dat de verschillende initiatieven in de praktijk met elkaar te maken hebben, maar ‘in het Haagse’ niet integraal ontwikkeld zijn of onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Dit leidt er soms toe dat de logica gemeenten ontgaat. In dat verband is bijvoorbeeld door meerdere gemeenten aangegeven dat zij de implementatie van de basisregistraties en de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb) liever in een andere volgorde hadden gezien.

Bouwen zonder fundament

Ze hadden er in Den Haag beter voor kunnen kiezen om eerst de Basisregistraties Gebouwen en Adressen op orde te krijgen, in plaats van te kiezen voor de implementatie van de Wkpb. Ik zie de logica niet, de volgorde is niet juist. Er wordt gebouwd, zonder dat het fundament op orde is.

Wat veel gemeenten (met name bij sectorale ontwikkelingen) ook missen, is de afstemming met de gemeentelijke praktijk. Sommige nieuwe regels sluiten naar hun mening niet aan op de gemeentelijke praktijk en worden ook om die reden niet altijd even logisch gevonden. Wanneer dit beleid meer in onderlinge afstemming met gemeenten zou worden ontwikkeld of als gemeenten vooraf meer geconsulteerd zouden worden, kan dit mogelijk voorkomen worden. En het gaat daarbij niet zozeer om uitsluitend de bestuurlijke afstemming, maar juist de afstemming op het niveau van degenen die de uitvoering van het beleid ter hand moeten nemen. Gemeenten hebben nu soms moeite de verschillende initiatieven te begrijpen.

Nog meer nummers?

Neem nou het voorbeeld van het Burger Service Nummer (BSN). Er is al een A-nummer, een soft-nummer en nu komt er ook nog een BSN. En wij als gemeenten moeten dat verkopen aan de burger. Waarom een nieuw nummer? We snappen het zelf niet meer, laat staan dat we het kunnen uitleggen aan de burger.

In dat verband wordt door een van de betrokkenen uit gemeenteland ook nog het volgende voorbeeld gegeven: 'Ik vind nog steeds een mooi voorbeeld de aangifte van de geboorte van een kind in het geval van nog niet getrouwde ouders. Het kind krijgt dan in eerste instantie de achternaam van de moeder. Als de ouders toch willen dat het kind de achternaam van de vader krijgt, dan moeten zij dit binnen drie dagen melden. Zie je het al voor je: een moeder die net bevallen is, moet binnen drie dagen verschijnen aan de balie om dit te bevestigen! Probeer dit maar te verkopen aan de burger.'¹³ Een ander voorbeeld: 'Door de veranderingen in de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) is het papierwerk toegenomen van twee kantjes naar een dikke stapel papier. Daarbij is de prijs gestegen van € 7,50 naar € 29,50. En wie mag dat aan de burger proberen uit te leggen. Juist: de gemeente'.

Onsamenhangende communicatie en niet realistische plannings

De meeste gemeenten geven aan best tevreden te zijn met de bestaande ondersteuning vanuit verschillende programma's en projecten. Het meest gewaardeerd worden concrete stappenplannen, handreikingen en praktische tips. Ook ondersteunende instrumenten als checklists en handreikingen worden door de meerderheid aangemerkt als nuttige ondersteuning. Toch vinden nagenoeg al deze gemeenten tegelijkertijd dat de communicatie vanuit al de verschillende projecten en programma's meer integraal zou kunnen worden aangepakt. Het gaat er hierbij vooral om dat er duidelijker wordt aangegeven hoe bepaalde ontwikkelingen met elkaar samenhangen en welke volgorde het beste kan worden aangehouden bij de invoering van de verschillende ontwikkelingen.

Handige tips

De voorlichting vanuit BSN over de wijze van invoering is goed. Er is ruim op tijd een goed stappenplan verstrekt waar precies in staat wat je moet doen en waar je rekening mee moet houden.

In dat verband vinden gemeenten ook dat zij soms een te beperkte tijd hebben om bepaalde ontwikkelingen in te voeren. Dat hangt met name samen met de cumulatie van verschillende ontwikkelingen die gemeenten moeten invoeren: 'Gezien de veelheid aan initiatieven waar gemeenten mee te maken hebben, is voor veel ontwikkelingen de planning die landelijk voorgeschreven wordt te krap. De invoeringstijd is daardoor voor ons vaak onvoldoende realistisch'. In dat verband wordt er op gewezen dat er in de planning met name onvoldoende onderscheid wordt gemaakt tussen de momenten waarop een besluit wordt genomen dat een bepaalde ontwikkeling in gang wordt gezet, het moment waarop de functionaliteit van een ontwikkeling zal zijn en het moment waarop de technische specificaties van de ontwikkeling bekend zijn. Verder geven diverse gemeenten aan dat zij telkens moeten verbouwen, terwijl de huishouding niet op orde is. Hierdoor blijft men steeds achter de feiten aanlopen: 'alle nieuwe projecten worden dan telkens weer met dezelfde hoeveelheid ellende en soms amateurisme opgepakt'.

Gemeenten lopen er daarbij ook tegenaan dat niet alleen sprake is van de (technische) invoering van een ontwikkeling, maar dat zij het erbij behorende beleid of de nieuwe wetgeving (inclusief de consequenties) ook nog richting eigen medewerkers en burgers moet communiceren: 'dat kost in de praktijk veel tijd en energie'. Bovendien loopt de planning van de rijksoverheid ten aanzien van het implementeren van de verschillende ontwikkelingen lang niet altijd synchroon met de lokale beleidsagenda ('en dit roept spanningen op'). Gemeenten steken ten aanzien van het niet halen van plannings overigens ook zeker de hand in eigen boezem: 'Er wordt dan misschien wel op tijd

¹³ Deze situatie ontstaat overigens alleen indien de ouders niet vooraf (voor de geboorte) al een verzoek hebben ingediend om het kind (op dat moment formeel 'de ongeboren vrucht') de achternaam van de vader te kunnen geven. Toen deze regeling slechts korte tijd voor invoering werd aangekondigd, heeft dit tot veel gevallen geleid waarin de ouders een dergelijk verzoek niet hadden ingediend. Om problemen te verhelpen hebben verscheidene gemeenten destijds een aantal maanden ambtenaren van de burgerlijke stand huisbezoeken laten afleggen en 'rondes laten maken' op de gangen van lokale ziekenhuizen. Maar ook nu komt de situatie nog met enige regelmaat voor.

gecommuniceerd dat er veranderingen aankomen, maar het duurt dan vaak nog lang voordat de wet van kracht wordt en officieel wordt gecommuniceerd richting gemeenten. Op dat moment is er vaak nog maar weinig tijd beschikbaar voor de invoering. Veel gemeenten wachten namelijk gewoon tot wetgeving van kracht is’.

Onvoldoende aansluiting op politiek-bestuurlijke agenda

De politieke interesse voor ICT gerelateerde onderwerpen blijkt in de gemeentelijke praktijk slechts zeer beperkt aanwezig te zijn. Het is voor bestuurders buitengewoon lastig om de relatie te leggen tussen de verschillende ICT-ontwikkelingen en de door hen relevant geachte beleidsvraagstukken. In de prioriteitstelling betekent dit dat investeringsbeslissingen rondom ICT-vernieuwingen nagenoeg altijd uitvallen ten gunste van beleidsonderwerpen zoals stedelijke ontwikkeling en lokale voorzieningen, die minder prominent bijdragen aan de ICT-vernieuwingsagenda.

Scoren met systemen?

Het komt zelden voor dat er op het niveau van het hoger management gesproken wordt over ICT. Ook politiek krijgt het onderwerp weinig aandacht. Je krijgt de handjes er niet voor op elkaar als je kan melden dat de systemen goed draaien. Zeg nou zelf, waar scoor je als wethouder nou beter mee: met zwemlessen voor allochtone vrouwen of met een nieuwe firewall?

Tegelijkertijd is het merendeel van de in het onderzoek betrokken gemeentelijke ambtenaren zich er van bewust dat zij hier ook zelf een verantwoordelijkheid in hebben. Het gebrek aan politieke interesse hangt namelijk ook samen met het feit dat het afdelingen als Automatisering of ICT meestal onvoldoende lukt om anderen te overtuigen van de nut en de noodzaak van ICT-investeringen. Essentie ervan is dat de verschillende ICT-ontwikkelingen nog teveel worden gezien als een bedrijfsvoeringsaspect en nog onvoldoende worden verbonden met de uiteindelijk voor bestuurders relevante beleidsinhoud (zie ook paragraaf 3.4).

Naast het toekennen van prioriteit aan beleidsvraagstukken boven ICT-investeringen, hangt het gebrek aan politieke interesse ook samen met de bestuurlijke perceptie dat ICT weinig directe en zinvolle gevolgen heeft voor de burger. Een veelgehoord argument is dat ‘de burger tevreden is’ en ‘niet vraagt om ICT-investeringen’. ICT staat inderdaad vaak verder weg van de burger dan bijvoorbeeld de veiligheid op straat, maar veel burgers zijn volgens gemeenten niet op de hoogte van de mogelijkheden van ICT voor gemeenten en van bijvoorbeeld het feit dat ICT ook kostenbesparend kan zijn (waardoor er weer meer ruimte is voor bijvoorbeeld investeringen in de openbare ruimte). De conclusie dat burgers niet zitten te wachten op ICT-investeringen, is daarmee volgens gemeenten te kort door de bocht.

Wie niet luisteren wil...

Er is zogenaamd geen geld voor ICT, terwijl er wel geld is voor de aanleg van een weg of voor een nieuwe rotonde. Als we terughoudend blijven met investeren in ICT, hebben we over een paar jaar een groot probleem. Maar misschien moeten ze de pijn eerst maar eens voelen, want als er iets mis gaat is er ineens wel geld.

De aanwezigheid van een enthousiaste wethouder of gemeentesecretaris die het nut en de noodzaak van ontwikkelingen inziet en hier ook voor staat, blijkt dan een zeer belangrijke succesfactor. Zonder deze betrokkenheid is het vaak lastig om aansluiting te vinden en bijvoorbeeld voldoende budgetten vrij te maken. De ambtenaren die een dergelijke ‘sponsor’ hebben binnen de eigen gemeenten, zijn zich zeker bewust van het feit dat dit deuren kan openen die bij andere gemeenten gesloten blijven (denk aan voorbeelden als Dordrecht, Enschede of Den Haag).

De gemeentelijke oplossingen

Gemeenten zien de oplossing voor een aantal van de hiervoor genoemde vraagpunten met name in het beter laten aansluiten van het rijksbeleid op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Gemeenten roepen

het rijk daarom op om in het voortraject nog meer gebruik te maken van gemeentelijke kennis om vervolgens te komen tot uitvoerbaar beleid, dat ook relatief uniform is uit te rollen bij alle gemeenten. De rijksoverheid kan daarnaast in de ogen van de gemeenten ook meer gebruik maken van regionale of sectorale overlegorganen, en van sturing via koepelorganisaties van bijvoorbeeld bepaalde beleidssectoren. Hierbij wordt door gemeenten gedacht aan de NVVB, de VIAG, de landelijke vereniging BWT en Divosa.

Daarnaast geven gemeenten aan dat het wenselijk zou zijn wanneer bij de ontwikkeling van beleid rijksambtenaren gericht meelopen in de praktijk. Gemeentelijke ambtenaren nodigen rijksambtenaren dan ook uit om een stage te komen doen, om over en weer ervaringen uit te wisselen.

Verplichte stage

Een verplichte stage van een maand bij een willekeurige gemeente zou een goede aanvulling zijn voor elke rijksambtenaar. Je ziet dan meteen wat er op lokaal niveau gebeurt en waar de gemeente mee te maken krijgt: de vragen van burgers. Bovendien zouden wij geholpen zijn met wat extra capaciteit!

Deze gedachte doet ook intern, binnengemeentelijk, opgeld. Het is volgens veel gemeentelijke respondenten absoluut aan te bevelen om hogere managers en bestuurders een paar uur te laten meelopen met de uitvoerende ambtenaren: 'Toen de wethouder een uurtje met mij had meegelopen, verzuchtte hij dat er toch wel erg veel handelingen moesten worden verricht om aan een eenvoudig verzoek van een burger te kunnen beantwoorden.'

In het algemeen wordt het bij de ontwikkeling van beleid ook belangrijk gevonden dat niet alles in detail wordt geregeld, maar dat de rijksoverheid 'meer over minder moet durven te zeggen'. Relatief vage of abstracte doelstellingen (zoals 65% elektronische dienstverlening) lenen zich daarbij in de praktijk minder voor concrete uitvoering door gemeenten. Concrete landelijk toepasbare stappenplannen (met praktische tips en trucs) voor de implementatie van bepaalde vernieuwingen worden als veel wenselijker ervaren. Volgens gemeenten 'gaat het vliegwiel pas werken als je oplossingen biedt voor concrete praktische problemen.' Deze stappenplannen en handreikingen dienen in zekere mate ruimte te laten om de implementatie op de specifieke gemeentelijke situatie te laten aansluiten. Hoewel gemeenten wat betreft taken en activiteiten veel op elkaar lijken ('gemeenten zijn immers voor een groot deel vergelijkbaar') kunnen de verschillen groot zijn inzake ontwikkelingsstadium van ICT-vernieuwing en organisatieontwikkeling (bijvoorbeeld in termen van het INK-model), beschikbare middelen (vaak afhankelijk van de gemeentegrootte) en de mate waarin sprake is van politiek-bestuurlijke draagkracht voor ICT-vernieuwingen. Er dient daarom een goede 'balans' te worden gevonden tussen enige vrijheid aan de ene kant, rekening houdend met de gemeentespecifieke omstandigheden en het gebruik van standaarden aan de andere kant, die vooral zijn gericht op ondersteuning van uitvoeringsprocessen en de implementatie van ICT-vernieuwingen.

450 verschillende verkeersborden

Gemeenten zijn voor 95% vergelijkbaar. We moeten maar eens af van het idee dat dit niet zo is. Dat is onzin. Gemeenten zijn niet uniek, voor 95% kunnen we dezelfde oplossing gebruiken. Laten we dat dan ook doen. Vergelijk het eens met het verkeer. Ik vind het toch wel erg handig dat we hebben afgesproken dat we allemaal dezelfde verkeersborden gebruiken. Ik moet er niet aan denken dat dit in elke gemeente anders is. Waarom kan dit nu niet met ICT?

Het rijk zou gemeenten naar hun idee ook meer kunnen ondersteunen bij de verbetering van de communicatie, door naast handleidingen en informatie voor de ICT-afdeling, ook handvatten te bieden voor de communicatie aan de verschillende andere doelgroepen. Hierbij valt te denken aan het op landelijk niveau inzichtelijk beschrijven van de te verwachten investeringen en opbrengsten (zowel financieel als in termen van bijvoorbeeld kwaliteit van dienstverlening). Daarnaast zou er ook richting bestuur en management actiever en breder aandacht moeten worden gevraagd. En tenslotte zou de communicatie vanuit het rijk zich ook meer mogen richten op de verschillende beleidsvelden die binnen een gemeenten vallen te onderscheiden.

Het gaat in de praktijk echter niet alleen om de haalbaarheid van een bepaalde ontwikkeling als zodanig, maar juist ook om de haalbaarheid in relatie tot andere ontwikkelingen die relevant zijn: ‘onder meer de logica in de volgorde van invoering van ICT-vernieuwingen en sectoraal beleid zou daarom continue aandacht moeten krijgen’. Heldere plannings zijn daarbij essentieel. Deze moeten bovendien ook haalbaar zijn en er moet niet mee worden geschoven: ‘dit wekt wantrouwen en laksheid bij gemeenten in de hand’, aldus een aantal ambtenaren en bestuurders van gemeenten. Wanneer eenmaal prioriteiten zijn gesteld en haalbare plannings zijn vastgesteld, moeten rijk en gemeenten zich hieraan houden. Gemeenten hebben nu ook niet het gevoel dat ze worden beloofd of gestraft als ze een planning wel of niet halen, en dus ervaren gemeenten onvoldoende prikkels: ‘reken gemeenten meer af op resultaat; dat helpt ook intern om de handen op elkaar te krijgen voor ICT-vernieuwingen.’

Koffie met slagroom

Ik drink liever koffie met slagroom dan koffie met zout. Maar als ik m'n zaakjes niet op tijd op orde heb of als er andere problemen zijn dan zit er niks anders op. Als het moet dan drink ik dus ook koffie met zout.

Ten slotte wordt vanuit de gemeenten ook de vraag opgeworpen of de overheid als geheel niet meer zou moeten nadenken over de wijze waarop zij zich wenst te presenteren in de richting van de burger. Waarom zouden voor burgers en bedrijven niet alle vergunningen bij één overheidsorganisatie te verkrijgen kunnen zijn, in plaats van dat men met drie of vier overheidsinstanties en overheidslagen te maken krijgt? ‘Wat aan de achterkant gebeurt maakt de burger echt niets uit!’¹⁴

3.4 Organisatorische knelpunten en oplossingen

Gemeentelijke verkokering botst met vereiste integrale aanpak

Binnen nagenoeg alle gemeenten worden informatievoorziening en de daarvoor benodigde hulpmiddelen op dit moment niet gezien als onderwerpen die door de gehele gemeentelijke organisatie op een integrale wijze moeten worden aangepakt. Van een samenhangende visie op informatievoorziening is vaak dan ook geen sprake. Als uitvloeisel hiervan worden ICT-ontwikkelingen op gemeentelijk niveau dan ook maar zelden in onderlinge samenhang opgepakt en is er wat betreft ICT vaak sprake van ‘gebrekkige samenwerking en betrokkenheid vanuit de verschillende sectoren.’ Daar waar wel is geprobeerd enige samenhang aan te brengen in de informatievoorziening is dat veelal vanuit de optiek van het centraal inrichten en beheren van de automatisering. Dit kan weer tot gevolg hebben dat de verschillende beleidssectoren weinig hebben in te brengen als het gaat om ICT-voorzieningen, terwijl zij vaak wel de meeste inhoudelijke kennis hebben. Hierdoor gaan sectoren en soms ook afdelingen in de praktijk hun eigen gang; pakketten worden aangeschaft om acute problemen op te lossen en worden daarna onvoldoende up to date gehouden waardoor losstaande statische systemen ontstaan.

Waarom efficiënter werken?

Dat je door het koppelen van systemen veel geld kunt besparen, omdat je bijvoorbeeld geen uitkering meer verstrekt aan mensen die daar geen recht op hebben, blijft lastig te verkopen. Je komt dan aan de systemen van een afdeling. Bovendien spelen vaak ook andere dan bedrijfseconomische argumenten een rol. Bijvoorbeeld wanneer er door verdere automatisering taken verdwijnen.

¹⁴ Vergelijk dit met de voorstellen van de Commissie Gemeentelijke Dienstverlening (de Commissie Jorritsma), die in haar visie juist de gemeenten zich binnen tien jaar ziet ontwikkelen tot dé poort tot alle publieke dienstverlening.

Het gegeven dat het sectoraal denken nog vaak overheerst, hangt ook samen met het meestal ontbreken van een duidelijke probleemeigenaar. Dit heeft negatieve gevolgen voor de betrokkenheid binnen de organisatie. Kenmerk van veel algemene ICT-ontwikkelingen is immers 'dat het vaak onduidelijk is bij wie de verantwoordelijkheid ligt voor de uitvoering ervan; hierdoor heeft niemand er echt buikpijn van'. De basisregistraties worden door verschillende gemeenten als een duidelijk voorbeeld hiervan aangemerkt: 'alhoewel dit op het eerste gezicht wellicht een ICT-project lijkt te zijn, hebben de basisregistraties uiteindelijk gevolgen voor de gehele organisatie' (en zou de implementatie ervan dus gemeentebreed moeten worden gedragen). Deze verkokering is ook te herkennen bij de bestuurlijke portefeuillehouders. Hierdoor ontbreekt het vaak ook op bestuurlijk niveau aan een duidelijke probleemeigenaar. Dit geldt ook voor diverse sectorale ontwikkelingen waarin een aanzienlijke ICT-component aanwezig is. Vanuit de sectoren wordt daarbij al snel gedacht dat iets een ICT-probleem is, terwijl men vanuit de ICT-afdeling juist in belangrijke mate input nodig heeft vanuit de (vakinhoudelijke) sectoren.

Over de schutting

Zodra ergens het woord ICT in voorkomt, of iets wat er op lijkt, wordt het over de schutting gegooid en ligt het op het bordje van de ICT-afdeling. Dat is toch van jullie? Terwijl wij niet kunnen voorschrijven wat de afdelingen nodig hebben. Het gebeurt ook vaak dat communicatie over ontwikkelingen die vooral van belang zijn voor de sectoren, via de ICT-afdeling loopt. Dan is het voor ons lastig om de juiste mensen te betrekken.

Het ICT-beleid wordt daardoor in de praktijk vaak getrokken en gedragen door de ICT-afdeling, soms ondersteund door de afdeling Publieksdienstverlening. Dit heeft een zware belasting van de ICT-afdeling tot gevolg en 'werkt in de praktijk duidelijk niet voldoende slagvaardig'. Gemeenten hebben de indruk dat 'de rijksoverheid niet beseft dat deze afdelingen de kar trekken', terwijl dit in hun ogen grotendeels kan verklaren waarom het ICT-beleid zo langzaam geabsorbeerd wordt op lokaal niveau.

Uiteraard bestaan ook op deze praktijk een aantal positieve uitzonderingen. Er zijn sectorale afdelingen die wel zelf proberen de kar te trekken, maar daarbij juist al in een vroegtijdig stadium de ICT-expertise van de afdeling Automatisering of O, I en A betrekken. In dergelijke gevallen wordt het gemeentelijke absorptievermogen inzake ICT-vernieuwingen direct vergroot; wel is de afhankelijkheid van (het initiatief van) enkele individuen hierbij erg groot en is er dus in algemene zin geen sprake van een duurzame verbetering.

Benodigde kennis, capaciteit en financiën ontbreken binnen gemeenten

De verschillende ontwikkelingen die op gemeenten afkomen blijken in de praktijk een zwaar beslag te leggen op de vaak toch beperkte personele en financiële capaciteit van gemeenten. Dit geldt met name voor de kleinere gemeenten. Het aantal medewerkers dat zich binnen deze categorie gemeenten daadwerkelijk bezighoudt met informatievoorziening en automatisering is namelijk zeer beperkt in omvang. Binnen kleinere gemeenten gaat het vaak om een coördinator informatievoorziening en automatisering die dit soort nieuwe ICT-ontwikkelingen 'erbij doet' naast de reguliere werkzaamheden als het aansturen van systeembeheerders en het coördineren van projecten gericht op het aanpassen van hardware en het vervangen van applicaties.

De invoering van de verschillende vernieuwende ICT-ontwikkelingen vraagt van dezelfde personen echter dat zij zich 'in hoog tempo de kennis en kunde eigen maken om dit soort ontwikkelingen te kunnen trekken'. Een aantal gemeenten geeft aan dat dit soms op gespannen voet staat met de binnen gemeenten ook waarneembare trend van bezuinigingen, waarbij er in plaats van investeringen in dit soort ontwikkelingen, juist sprake is van 'het snijden in het personeelsbestand en de opleidingen'. Door onder meer ingestelde vacaturestops worden er hierdoor ook 'minder jonge mensen aangetrokken die affiniteit hebben met dit soort vernieuwingen'. Dezelfde bezuinigingen in combinatie met de eerder genoemde beperkte politieke interesse voor ICT gerelateerde onderwerpen, hebben daarnaast als gevolg dat er door het bestuur en management weinig prioriteit wordt gegeven aan het vergroten van de benodigde personele capaciteit.

Deze financiële druk heeft niet alleen zijn invloed op het reguliere personeelsbestand, dat hierdoor slechts in beperkte mate in staat is om nieuwe ontwikkelingen op te pakken. Ook de financiële middelen om de verschillende ontwikkelingen als vernieuwingsproject op te pakken zijn binnen de meeste gemeenten slechts in beperkte mate aanwezig. Veel van de op gemeenten afkomende initiatieven ‘leggen een financiële druk op de gemeenten, terwijl het onduidelijk is of en wanneer de investeringen worden terugverdiend.’ Bestuurders stellen hierdoor in concrete projecten vaak niet meer geld beschikbaar, maar geven aan dat de kosten van de te besparen personele capaciteit (fte’s) mogen worden gebruikt als investering voor ICT. Hierdoor ontstaat het probleem dat de betreffende dienst of sector de betreffende investering dan moet voorfinancieren. Het feit dat de ‘kosten voor de baten uitgaan’ kan dan in de praktijk sterk vertragend werken.

Bezuinigingen worden ook in breder verband door gemeenten als een probleem aangemerkt. Zij geven daarbij aan dat als gevolg van beleid op rijksniveau aan de ene kant aan gemeenten wordt gevraagd om meer taken uit te voeren, de dienstverlening te verbeteren en bijvoorbeeld de handhaving te verbeteren. Tegelijkertijd komt er aan de andere kant steeds minder geld beschikbaar voor gemeenten. Met name binnen kleinere gemeenten ‘levert dit een weinig florissante uitgangspositie op voor vernieuwende ontwikkelingen’. In dat geval regeert toch vooral ‘de waan van de dag’.

De waan van de dag

Als we kijken naar de ICT-gelden is het vrij simpel. Eerst komen de kritieke applicaties als Burgerzaken en Sociale Zaken. Dan komen de wettelijke maatregelen met een minder kritiek karakter. Dan volgen de andere belangrijke zaken. Aan het einde van de rit wordt dan bekeken hoeveel financiële capaciteit er overblijft voor dit soort vernieuwende ontwikkelingen.

In dit verband kan ook de vaak genoemde veranderingsmoeheid nog worden aangehaald die er ontstaat binnen gemeenten. De vele reorganisaties en veranderingen binnen gemeenten hebben geleid tot een sterke behoefte aan stabiliteit en rust (‘de spons is vol’). De vele opeenvolgende veranderingen in ICT-beleid, sectoraal beleid en gemeentelijk beleid hebben daarnaast allen hun eigen doorloop- en gewenningstijd (wennen aan nieuwe organisatie, processen en werkvormen). Ook dit vertraagt invoering van ICT-vernieuwingen en komt de motivatie om (weer) nieuwe dingen op te pakken niet ten goede.

ICT wordt nog teveel beschouwd als louter bedrijfsvoering

ICT wordt binnen de meeste gemeenten nog steeds opgevat als een van de bedrijfsvoeringmiddelen en nog onvoldoende in verband gebracht met de beleidseffecten die kunnen worden bereikt door het inzetten van ICT-vernieuwingen. Dit hangt in belangrijke mate samen met de aanpak die veelal wordt gekozen bij het inrichten van ICT-projecten. Het gaat daarbij vaak om het automatiseren van bestaande processen in plaats van het benutten van de kansen die door ICT worden geboden om processen te moderniseren: ‘het is voor de burger toch onbegrijpelijk dat hij aan het ene overheidsloket een uittreksel moet halen dat hij aan het volgende overheidsloket weer moet inleveren’. De eigen dynamiek die er kan uitgaan van de mogelijkheden van ICT lijken daarbij in veel gemeenten nog onvoldoende te worden benut.

Dit blijkt ook uit de wijze waarop de afwegingen ten aanzien van ICT-investeringen plaatsvinden. Een goede business case van de kosten en opbrengsten van ICT-investeringen ontbreekt vaak. Als belangrijke reden hiervoor wordt door gemeenten aangevoerd dat ‘de winst van ICT vaak niet expliciet is terug te zien’. Zo besparen afdelingen door het inzetten van ICT bijvoorbeeld wel tijd, maar deze tijdsbesparingen worden meestal direct weer ten bate van andere afdelingszaken ingezet. Een ander relevant aspect in dit verband is dat de baten van bepaalde investeringen op andere plaatsen vallen dan daar waar de kosten worden gemaakt. Omdat gemeenten er vaak nog onvoldoende in slagen om dit gemeentebreed inzichtelijk te maken, lijken de kosten van ICT-ontwikkelingen vaak veel hoger dan dat deze daadwerkelijk zijn.

Wat is de echte kostenstructuur?

Dat met de diversiteit in ICT-voorzieningen bij gemeenten veel kosten gemoeid gaan, valt vooral bij grotere gemeenten niet direct op omdat er vaak gewerkt wordt met decentrale budgetten. Als er meer geconsolideerd, gestroomlijnd en gestandaardiseerd zou worden, kan er nog flink op de kosten worden bespaard. Maar automatisering levert natuurlijk ook besparing in menskracht op. Deze besparingen vallen alleen niet op dezelfde plaats als waar de kosten worden gemaakt. De baten zijn bovendien veelal onzichtbaar. Welke secretaresses kunnen worden ontslagen na het invoeren van Outlook? Wel zichtbare baten worden bovendien vaak niet meer gekoppeld aan de oorspronkelijke maatregel? Hierdoor lijkt ICT veel duurder dan het is.

Onduidelijke positionering van Informatisering en automatisering

Traditioneel houden automatiseringsafdelingen zich vooral bezig met het beheren van de gemeentelijke hardware en de ondersteuning bij het invoeren en beheren van applicaties ten behoeve van de verschillende afdelingen. Veel van de nu op gemeenten afkomende ontwikkelingen gaan echter verder dan alleen maar het invoeren van een technische voorziening. Het gaat om ontwikkelingen met grote organisatorische en beleidsmatige consequenties. Het gevolg hiervan is dat veel ICT-afdelingen intern kampen met een legitimiteitsprobleem. Ze kunnen de ICT-ontwikkelingen ‘moeilijk verkopen’ aan hun collega’s, omdat het leggen van de relatie tussen de techniek en de toepassing en de mogelijkheden ervan in de praktijk vaak worden gezien als iets ‘waar de afdeling Automatisering niet over gaat’.

Voet tussen de deur

Het imago van de ICT-er binnen de gemeente is niet goed. We worden nog te veel gezien als techneuten, terwijl het juist steeds meer gaat om informatie en informatievoorziening. We gaan zelf ook nog te veel als ‘Jehova-getuige’ op pad en we proberen te geforceerd een voet tussen de deur te krijgen. In plaats van de mogelijkheden van ICT centraal te stellen, zouden we juist veel meer moeten proberen aan te sluiten bij de pijn van de afdeling. Dan zal deze zich daar alleen wel voor open moeten stellen.

Vaak draagt ook de organisatie van het informatiemanagement binnen gemeenten niet bij aan het oplossen van dit soort legitimiteitsvraagstukken. Zoals eerder beschreven is deze functie binnen kleine gemeenten (waarbinnen informatievoorziening meer als een organisatievraagstuk dan een technisch vraagstuk wordt benaderd) vaak belegd bij een coördinator informatievoorziening en automatisering. Traditioneel ligt de nadruk binnen deze functie vooral op de automatisering: ‘het ontbreekt ons gewoon aan de kennis, de kunde en de capaciteit om de nadruk te verleggen naar de informatievoorziening’. Binnen groter gemeenten wordt met name gewezen op de vaak aanwezige verkokering van de functie, waardoor het niet eenvoudig is om te komen tot de integrale benadering die nodig is voor het kunnen invoeren van veel van de vernieuwende ontwikkelingen.

Gemeentelijke oplossingen

Bestuur en management als kartrekkers

Alleen al de bewustwording binnen de rijksoverheid ‘dat de kar op lokaal niveau vaak wordt getrokken door een ICT-afdeling’ zou volgens gemeenten al sterk helpen bij het verbeteren van het onderling begrip en een betere communicatie met betrekking tot de implementatie van ICT-vernieuwingen op lokaal niveau. De verschillende ontwikkelingen zouden daarom ook ‘veel meer moeten worden aangevlogen als een verandervraagstuk, als een vraagstuk van organisatieontwikkeling en dus meer in de politiek-bestuurlijk schijnwerpers moeten worden geplaatst.’ Met andere woorden: niet de ICT-afdeling of de afdeling O, I en A, maar het gemeentelijke bestuur en management zou de kar van ICT-vernieuwingen moeten trekken.

Metten is weten

Nadrukkelijk wordt ook aangegeven dat vanuit de rijksoverheid meer zou moeten worden gekeken naar de verschillen die er bestaan tussen met name de grotere gemeenten en de kleinere gemeenten. Het profijt dat gemeenten zelf hebben van ontwikkelingen is binnen met name kleinere gemeenten lang niet altijd zo groot als binnen grotere gemeenten: 'maak daarbij een duidelijk verschil tussen het intern gemeentelijke belang van bijvoorbeeld een goede gegevenshuishouding en van het extern nationale belang daarvan'. Veel van de op stapel staande ontwikkelingen leveren met name de grotere gemeenten duidelijke voordelen op: 'dus aan de slag en ruim de eigen rommel op'. Binnen de kleinere gemeenten zijn die interne belangen niet altijd zo duidelijk aan de orde en wordt aangenomen dat voor de technische vernieuwingen onevenredig veel kosten moeten worden gemaakt: 'we lijken enorme investeringen te moeten gaan doen voor iets wat nu ook al goed loopt'.

Een probleem daarbij is dat veel gemeenten 'niets meten en dus niets weten'. Er bestaat geen besef van dat bepaalde dienstverlening via internet goedkoper kan zijn dan via de fysieke loketten. Dit helpt niet mee bij het invoeren van ICT-vernieuwingen. Aangegeven wordt dat een gemeente moet proberen met de schaarse gegevens die voorhanden zijn over de winst die met ICT te behalen is, quick wins te bepalen en daarmee aan de slag te gaan. Als binnen de eigen gemeente onvoldoende gegevens aanwezig zijn, ga dan uit van bij andere gemeenten wel beschikbare gegevens om de belangrijkste winstgebieden te bepalen. Ga vervolgens zelf de prestaties meten; communicatie daarover kan bijdragen aan het bewustzijn van medewerkers en bestuurders en het draagvlak voor verdere (versnelde) implementatie van ICT-vernieuwingen vergroten.

Externe samenwerking lijkt noodzakelijk ...

Door een aantal gemeenten wordt nadrukkelijk gewezen op de mogelijkheden en vaak ook de noodzaak van samenwerking. Het gaat dan om samenwerkingsvormen die niet zozeer ICT als aangrijpingspunt hebben, maar waarin juist de verbetering van werkprocessen in de beleidsuitvoering een belangrijke rol spelen. Voorwaarde is dat het gemeentebestuur overtuigd is of wordt van deze voordelen of noodzaak van samenwerking met andere gemeenten. Veel gemeenten werken nu al (beperkt) samen of hebben concrete plannen in die richting om de ICT-ontwikkelingen beter in te kunnen voeren. Zij denken echter dat er veel meer mogelijkheden bestaan. Genoemd worden voorbeelden als het gezamenlijk aanschaffen van nieuwe software of zelfs het gezamenlijk organiseren van de gehele ICT-functie (zie kader 'samenwerking in Friesland'), het laten uitvoeren van de administratie van verschillende gemeentelijke sociale diensten door één gemeente en het grotendeels uitbesteden van werkzaamheden aan (groter) buurgemeenten.¹⁵

Samenwerking in Friesland

Vanaf 1 januari 2004 werken de zes gemeenten Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Lemsterland, Littenseradiel, Nijefurd en Wûnseradiel samen in de gemeenschappelijke regeling 'ICT Samenwerkingsverband Zuidwest Fryslân' (ISZF). Aanleiding was de constatering dat het voor gemeenten met een inwonertal dat schommelt rond de 10.000 inwoners niet altijd even gemakkelijk is om mee te bewegen met de snelheid waarmee de elektronische dienstverlening zich ontwikkelt. De zes gemeenten hebben hun ICT-producten en -diensten daarom gebundeld in een zelfstandige organisatie waarbinnen het personeel de ambtenarenstatus behoudt en de deelnemende gemeenten gelijkwaardig (ook wat betreft bestuurlijke zeggenschap) participeren. Op deze manier wordt het mogelijk de continuïteit en kwaliteit te waarborgen en kunnen kosten, capaciteit en kennis met elkaar worden gedeeld.

bron: www.inaxis.nl

¹⁵ Met dit soort oplossingen kan volgens gemeenten bovendien worden voorkomen dat kennis uit de organisatie verdwijnt, wat wel het geval is als bij de implementatie van ICT-voorzieningen 'externen worden gebruikt'.

Shared Services Model Ten Boer

De kleine gemeente Ten Boer wil zo veel mogelijk taken uitbesteden aan de gemeente Groningen. In dit shared service concept door een centrumgemeente wordt niet alleen de uitvoering van het gemeentelijke takenpakket uitbesteed, maar ook de niet identiteit gebonden beleidsvorming. Het doel van dit in Nederland unieke experiment is dat in Ten Boer slechts een klein apparaat zal overblijven dat beleidsvorming en uitbesteding organiseert. In het nieuwe bestuurlijk model zal er in de gemeente Ten Boer een kleine unit bestuursondersteuning zijn die de regie voert en waarbij verder vrijwel alle andere taken door de gemeente Groningen worden overgenomen inclusief (het grootste deel van) het ambtelijke personeel. De gemeente Ten Boer constateerde dat steeds meer van haar taken op termijn niet meer zelfstandig, kwalitatief hoogwaardig en tegen aanvaardbare kosten kunnen worden uitgevoerd. Dit zou ook ten koste gaan van de ambities van Ten Boer voor de toekomst. De intentie is om de samenwerking tussen de gemeenten Ten Boer en Groningen per 1 januari 2007 in te laten gaan.

bron: www.sharedservicesbijdeoverheid.nl

Samenwerkingsmodel van SVHW

Het Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie Heffing en Waardebepaling (SVHW) is een gemeenschappelijke regeling, die voor 16 gemeenten uit Zuid-Holland en het waterschap Hollandse Delta een groot aantal werkzaamheden uitvoert. Naast de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) en de heffing en invordering van belastingen, gaat het daarbij om de administratie van vastgoedgegevens en het verstrekken van vastgoedgegevens aan de deelnemers en derden. Het SVHW is in 1977 ontstaan, maar maakte tot 1 januari 2001 deel uit van het voormalige waterschap De Grootte Waard. Het heeft zich vanaf het begin nadrukkelijk gericht op samenwerking tussen lokale overheden en niet op commerciële aanneming van werkzaamheden. Als zodanig kan het samenwerkingsverband worden aangemerkt als een van de eerdere shared service concepten. Vanaf 1 januari 2001 is er sprake van een gemeenschappelijke regeling. Het waterschap en de gemeenten hebben in dat kader hun bevoegdheden voor de eerder genoemde werkzaamheden overgedragen aan het SVHW. Door samenwerking binnen het SVHW zijn de kosten voor de uitvoering van de Wet WOZ aanzienlijk afgenomen. Daarnaast is er binnen het SVHW expertise opgebouwd die voor elk van de deelnemende gemeenten nauwelijks zelfstandig valt op te bouwen.

bron: www.svhw.nl

... en interne samenwerking is dat zeker ...

Naast externe samenwerking moet de oplossing volgens gemeenten ook worden gezocht in het verbeteren van de eigen organisatie van de informatievoorziening: 'dit begint met een eigen (compacte) gemeentelijke en gemeentebreed gedragen visie op de implementatie van ICT-vernieuwingen'. Vervolgens zal binnen een gemeente ook duidelijkheid moeten worden verschaft over 'wie nu verantwoordelijk is voor de tijdige en adequate implementatie van ICT-initiatieven' – denk aan het eerder genoemde probleem van het ontbreken van een natuurlijke probleemeigenaar. Hiervoor zou ICT veel meer een verantwoordelijkheid van het totale management moeten worden, zodat er wordt gezorgd voor verbindingen tussen afdelingen: 'niet zelden kan een systeem dat werkt binnen de ene gemeentelijke afdeling ook bruikbaar zijn of relatief eenvoudig bruikbaar worden gemaakt voor andere afdeling'.

Om ICT met name binnen grotere gemeenten in de breedte voor het voetlicht te brengen, zou per dienst of sector bijvoorbeeld een informatiemanager kunnen worden aangesteld. Deze moet niet worden verward met de eveneens wenselijke automatiseringsmanager: 'met het uit elkaar trekken van automatisering en informatievoorziening en een heldere positionering van deze functies kan een groot deel van de legitimiteitsvraag worden opgelost'. Veel gemeenten lijken het er over eens dat in ieder geval de traditionele rol van de I&A afdeling ter discussie moet worden gesteld. Een andere oplossingsrichting (die ook al in toenemende mate binnen gemeenten wordt geïntroduceerd) is de inrichting van een concerndirectie voor informatievoorziening of informatiediensten: 'hiermee wordt daadwerkelijk recht gedaan aan de gedachte dat gemeentelijke organisatie als één concern dient te worden opgevat.'

Politiek gezien scoor je niet met professionalisering van de organisatie (van de bedrijfsvoering of beleidsuitvoering) maar met het feitelijke beleid: 'Dit laatste is een synoniem voor geld mogen uitgeven; de resultaten van professionalisering van de organisatie worden bijna pas altijd in een volgende bestuursperiode geboekt'. De geringe interesse in en kennis van mogelijkheden van ICT-

vernieuwingen bij raadsleden lijkt ertoe te leiden dat de raad vooral waarde hecht aan ICT-ontwikkelingen die wettelijk verplicht zijn. Vanuit het besef dat de vraag naar ICT-vernieuwingen doorgaans noch van bestuurders noch van de burger zelf komt, is het volgens sommigen ook zaak de lokale politiek te interesseren. Via de lokale politiek komt ICT-vernieuwing ook op de agenda van ambtenaren. In dat geval doet een van de gemeenten de suggestie gebruik te maken van de kansen die worden geboden door de naderende gemeenteraadsverkiezingen. Men zou kunnen proberen expliciete aandacht te verkrijgen voor ICT-vernieuwingen (of beter met wat daarmee bereikt kan worden) in de verkiezingsprogramma's en later de collegeprogramma's. Op deze manier is reeds in het voortraject een basis gelegd voor een duidelijk bestuurlijk draagvlak in deze.

... en communicatie is en blijft cruciaal ...

Dat communicatie over het te implementeren beleid een belangrijke rol speelt bij het al of niet succesvol doorvoeren van ICT-vernieuwingen staat voor de meeste gemeenten vast. In de praktijk blijkt het echter lastig om op alle niveaus de juiste boodschap te vertellen. Beleid komt niet altijd op het juiste bureau terecht en wordt niet vertaald naar de behoefte van de doelgroep. Gemeenten geven daarom aan dat ze eerst het probleem eens goed helder moeten maken voor de eigen organisatie, zodat daarmee ook de bestuurders en managers begrip krijgen voor de noodzaak van ICT-vernieuwingen. Bewustzijn bij bestuurders maakt onder meer de kans op voldoende tijd en middelen aanzienlijk groter. Het belang van communicatie voor de belangrijkste doelgroepen loopt daarbij uiteen:

- Management en bestuur van gemeenten snappen vaak onvoldoende wat er op ze afkomt en zijn in de veronderstelling dat ICT-vernieuwing hen niet raakt; 'wij doen daar niet aan mee'. Om hen mee te krijgen moet veel meer met concrete voorbeelden van zowel positieve als negatieve consequenties worden gewerkt. Communicatie die aansluit bij de belevings- en voorstellingswereld van de betrokkene is cruciaal. Men moet de kans of het probleem 'herkennen' en kunnen plaatsen. Naar wethouders of bestuurders toe helpen in de praktijk soms krantenberichten of persknipsels die de betreffende problematiek en de kansen aanduiden.

Nut of noodzaak, kans of bedreiging

Een negatief voorbeeld van communicatie is: 'de standaard XBRL gaat wettelijk verplicht worden, dus we moeten er mee aan de slag'. Positiever zou zijn: 'we hebben basisregistraties nodig omdat we daarmee de handhaving sterk kunnen verbeteren'. Of, met betrekking tot hetzelfde onderwerp maar dan vanuit weer een wat negatiever vertrekpunt: 'er zijn 59 verschillende adresregistraties met onderling grote onderlinge verschillen, dit kost ons tijd, geld en tevreden klanten'. Een laatste voorbeeld op communicatiegebied: 'het aanleggen van een nieuwe infrastructuur voor de verbetering van de informatievoorziening' klinkt voor een bestuurder heel anders dan 'besparing van x tijd en x geld per maand door beter om te gaan met onze informatie'.

- Vervolgens is het aan management en bestuur van een gemeente om de medewerkers ertoe te bewegen de implementatie van ICT-vernieuwingen serieus te nemen. Probleem hierbij is dat de gemiddelde gemeentelijke medewerker het nut van ICT niet direct inziet en bovendien onvoldoende zicht heeft op het belang en de mogelijkheden voor de eigen activiteiten (dienstverlening, handhaving, beleidsuitvoering etc.). Met andere woorden: de kennis, vaardigheden en attitude van medewerkers inzake (de toevoegde waarde van) ICT dienen te worden verbeterd.

Veel gemeenten hebben nauwelijks aandacht voor website

In veel gemeenten is er nauwelijks aandacht voor de gemeentelijke website. Wethouders, raadsleden en beleidsmedewerkers zien het wel als belangrijk communicatiemiddel, maar er wordt onvoldoende voor gezorgd dat de site actueel blijft. Dat blijkt uit het afstudeeronderzoek van Thijs Biezeman aan de Hogeschool van Utrecht, waarvoor acht webmasters zijn ondervraagd en 134 gemeentelijke webmasters een enquête hebben ingevuld. Bij veel gemeenten is de website ook niet geïntegreerd in de organisatie. Daardoor is vaak oude en niet relevante informatie te lezen. Wanneer binnen een dienst wel iemand wordt aangewezen, krijgt die persoon vaak geen extra uren. Als gevolg daarvan blijven de websitetaken liggen. ‘Gemeentes zien het nut wel in van een goede actuele website, maar dat vertaalt zich zelden in middelen en beleid’, aldus Biezeman. Een voorbeeld van hoe het wel moet, is de website van de gemeente Apeldoorn. In Apeldoorn is een webteam van negen mensen geformeerd, met vier ICT-ers en vijf communicatiemedewerkers. Daarnaast is er voor elke dienst een webcoördinator aangesteld die aanspoort stukken te schrijven voor de website.

Bron: Automatisering Gids van 9 september 2005

3.5 Sturingsknelpunten en oplossingen

Het ontbreekt aan voldoende standaardisatie vanuit de rijksoverheid

Binnen gemeenten bestaat het gevoel dat er onvoldoende wordt gestuurd vanuit de rijksoverheid. Het gaat dan met name om het ontbreken van eenduidige en bruikbare standaarden, waarvan het gebruik ‘ook gewoon verplicht wordt voorgeschreven’. Gemeenten vinden dat de rijksoverheid daarbij nu in het algemeen nog te terughoudend is: ‘neem bijvoorbeeld het ontwerp van standaarden voor berichtenverkeer; hier is nu nog steeds niet echt iets over voorgeschreven’. Hiermee willen de gemeenten overigens niet zeggen dat zij van mening zijn dat de verschillende ‘Haagse programmabureaus’ slecht werk verrichten. Sterker nog: de programmabureaus doen in de ogen van veel gemeenten juist goed werk. Tegelijkertijd mist men echter ook hier een centrale regierol en daarbij behorende meer dwingende afspraken. Dit uit zich in de ogen van de gemeenten ook in de vaak weinig zichtbare afstemming tussen de werkzaamheden van de verschillende programmabureaus: ‘basisregistraties komen vanaf verschillende kanten op ons af – stroomlijning basisgegevens, VROM, EGEM’. Door verschillende gemeenten wordt Pragmatika genoemd als een mooi voorbeeld van de richting die het volgens hen op zou kunnen gaan.

Pragmatika

Door het koppelen van goede praktijkvoorbeelden wil EGEM gemeenten op pragmatische wijze helpen bij het ontwikkelen van elektronische dienstverlening. Het instrument dat hiervoor is ontwikkeld is de gemeente Pragmatika. EGEM heeft een werkend prototype gebouwd waar gemeenten in de vorm van een gemeenschappelijke dienst gebruik van kunnen maken. Niet alleen om hun dienstverlening richting burgers te verbeteren, maar ook voor de communicatie intern en met andere overheidsorganisaties. Alle deelnemers aan de gemeente Pragmatika hebben onderling afspraken gemaakt over het gebruik van basisregistraties van gebouwen, personen en percelen met daaraan gekoppelde productinformatie. Op gemeenteniveau vindt dit soms al plaats, doordat afdelingen onderling met elkaar die afspraken maken. In Pragmatika gebeurt dit over organisatiegrenzen heen. Verschillende gemeenten, uitvoeringsorganisaties, het Kadaster, provincies en ministeries komen in Pragmatika bij elkaar. Doordat zij dezelfde afspraken hebben gemaakt over gebruik en opbouw van hun databases, zijn deze onderling gekoppeld. Het resultaat is dat “bezoekers” van gemeente Pragmatika (burgers, bedrijven, bestuurders of ambtenaren) niet meer hoeven uit te zoeken bij welke overheidsinstelling de gewenste informatie opgevraagd moet worden.

Bron: www.egem.nl (26 september 2005)

Wanneer de rijksoverheid strenger voorschrijft wat gemeenten op het gebied van ICT zouden moeten doen, dan hoort hier volgens gemeenten ook bij dat de regierol sterker opgepakt zal moeten worden. Het ontbreekt volgens gemeenten nu nog teveel aan concrete doelstellingen; gemeenten gaan dus te veel zelf aan de slag: ‘het is dan maar de vraag of al deze gemeentelijke wieltes aansluiten op het

geheel'. Hier komt nog bij dat er eigenlijk geen sancties zijn als het beleid niet wordt nageleefd. Daarbij moet zeker niet alleen worden gedacht aan het opleggen van een wettelijke verplichting. Dit biedt geen garantie voor een tijdige invoering.

Niet onder de indruk

Het management is niet meer onder de indruk van wettelijke verplichtingen. Er komt zo veel op ze af, de termijn wordt toch steeds verschoven en bovendien zijn er geen consequenties als je het als gemeenten niet doet.

Er wordt nog teveel geredeneerd vanuit uniciteit van gemeenten

De meeste gemeenten zijn het er over eens dat de gemeentelijke processen in belangrijke mate met elkaar overeenstemmen. Voor alle gemeenten is dienstverlening aan burgers en bedrijven immers de belangrijkste hoofdtak. En alhoewel de inrichting van deze hoofdtak in alle gemeenten anders wordt georganiseerd, zijn de onderliggende werkprocessen in nagenoeg alle gemeenten op een gelijke wijze vormgegeven. Dat betekent dat de ICT-voorzieningen die worden gebruikt bij de uitvoering van deze processen ook in belangrijke mate gestandaardiseerd kunnen worden. Dit besef lijkt langzaam binnen gemeenteland te gaan doordringen. De hiervoor genoemde roep om meer standaardisatie is hiervan een voorbeeld.

Op dit moment is binnen gemeenten van een dergelijke redenering nog maar weinig sprake. De uniciteit van de eigen gemeentelijke organisatie staat vooral nog centraal. Gemeenten geven aan dat het hierdoor soms lastig is om ontwikkelde standaarden binnen de organisatie ingevoerd te krijgen. Aan de andere kant wordt ook aangegeven dat de wel ontwikkelde standaarden soms niet bruikbaar zijn omdat deze teveel zijn toegesneden op de situatie van de grotere gemeenten of zelfs op de situatie van een enkele gemeente.¹⁶ Gemeenten noemen daarbij proeven en pilotprojecten waarin naar hun mening veel geld wordt gestopt, maar die weinig opleveren en met de resultaten waarvan weinig gebeurt. De kopieerbaarheid ervan is gewoon onvoldoende. Het geld zou volgens gemeenten dan ook beter in het ontwikkelen van echte standaarden kunnen worden gestopt. Generieke toepassingen voor zowel grote als kleine gemeenten, zullen daarom in de praktijk vaak weinig bruikbaar zijn. Dat wil dan volgens de gemeenten echter nog niet zeggen dat standaardisatie daarmee niet mogelijk is.

Geen 450 verschillende potloden

Ga niet 450 keer hetzelfde zitten uitvinden omdat we allemaal uniek zijn. Een enkele oplossing zal niet passen, maar het moet toch mogelijk zijn om minimaal 40 dwarsdoorsneden te maken. Het zou helpen als het rijk voorschrijft hoe het moet. Dat scheelt veel discussies. Vroeger werd bij de Bevolkingsregisters ook voorgeschreven welk type potlood je moest gebruiken.

Een aantal kleinere gemeenten geeft aan dat de nu ontwikkelde landelijke instrumenten wel zinvol zijn als het gaat om informatievoorziening, maar vaak onvoldoende toepasbaar binnen kleinere gemeenten. De invoering van deze voor grotere gemeenten ontwikkelde standaarden bij kleinere gemeenten is te complex en relatief gezien te duur. Instrumenten die op landelijk niveau worden ontwikkeld, zouden zich dan ook meer specifiek op een bepaalde doelgroep kunnen richten – dus aan de grote groep kleine gemeenten, maar ook aan voorlopers versus achterlopers of bijvoorbeeld aan gemeenten met en zonder de voor ICT-vernieuwing noodzakelijk politiek-bestuurlijke draagkracht. Tegelijkertijd wordt door gemeenten ook aangegeven dat de rijksoverheid onvoldoende gebruik maakt van wel goed werkende gemeentelijke voorbeelden. Deze zouden juist breder kunnen worden uitgerold.

¹⁶ Zie hiervoor ook de conclusies over de resultaten van de superpilots zoals beschreven in S. Zouridis et al – Vliegwielen voor de wil; superpilots en elektronische dienstverlening in gemeenten, 2005.

Er is sprake van een onvoldoende sturing op de leveranciers

Veel gemeenten zetten vraagtekens bij de relatie met leveranciers, die een te machtige positie hebben. Met name kleinere gemeenten geven aan dat zij in hoge mate afhankelijk zijn van de (vaak al lang geleden) gekozen leverancier. In de praktijk is het erg moeilijk om te switchen van leverancier: ‘we zitten in een lock in’. Tegelijkertijd worden ook vraagtekens geplaatst bij de daadwerkelijke bereidheid van leveranciers om aan te sluiten op generieke oplossingsstructuren en standaarden: ‘grote leveranciers richten zich niet op generieke zaken, maar op specifiek maatwerk om zo klanten te binden’. In dat verband wordt door gemeenten zelfs gesproken van een minder gezonde machtspositie van de twee grote leveranciers: ‘schadelijke concurrentiesituatie’ en ‘soms ronduit arrogant’. Met name kleinere gemeenten hebben hier meer behoefte aan meer centrale sturing, waarbij de belangen van de gemeenten gezamenlijk vertegenwoordigd kunnen worden en ‘de kleine gemeenten op deze wijze een serieuze gesprekspartner zijn voor de grote jongens.’

Stuur gezamenlijk op leveranciers

Bijvoorbeeld in afspraken met leveranciers zou er landelijk meer centrale sturing uitgeoefend moeten worden. De VNG zou een goede gesprekspartner kunnen zijn. We staan dan veel sterker dan wanneer we dat als gemeenten allemaal apart regelen.

Gemeenten merken daarnaast op dat leveranciers ook maar een beperkt absorptievermogen hebben wat betreft de vele ICT-ontwikkelingen. Het aanbrenge van koppelingen tussen (back-office en front-office) systemen komt bijvoorbeeld maar moeizaam tot stand. Dat heeft enerzijds te maken met de vele (en technisch soms complexe) ICT-vernieuwingen die niet alleen op gemeenten maar daarmee ook op hun leveranciers afkomen, maar anderzijds vermoeden veel gemeenten ook dat sprake is van de reeds genoemde (te) geringe bereidheid bij leveranciers om medewerking te verlenen. In dat laatste geval spelen commerciële belangen een rol en kan gesproken worden van een lokale ‘lock in’ door de leverancier.

Vanuit met name kleinere gemeenten wordt meerdere malen aangegeven dat zij behoefte hebben aan een standaard softwarepakket (applicaties en systemen) dat eenvoudig, helder, praktisch en niet al te duur in het onderhoud is. De door EGEM aangedragen instrumenten geven daarbij in de ogen van deze gemeenten de goede richting aan, maar vereisen nog teveel maatwerk omdat zij vooral zijn toegesneden op de grotere gemeenten. Bij het invoeren van dergelijke standaardoplossingen zal dan wel een haalbaar implementatietraject moeten horen.

Gemeentelijke oplossingen

Een opvallende constatering is dat gemeenten steeds meer centrale sturing vanuit de rijksoverheid lijken te accepteren of zelfs sterk verlangen. Met name het laten opleggen van standaarden en ICT-toepassingen door de rijksoverheid of intermediaire organisaties als de VNG lijkt breed te worden geaccepteerd (mits deze zijn ontwikkeld samen met het gemeentelijk werkveld en op een goede samenhangende wijze worden gecommuniceerd). Gemeenten geven tegelijkertijd aan dat er een bepaalde mate van eigen ruimte moet blijven bestaan ten aanzien van de wijze van invoeren van ICT-vernieuwingen binnen de eigen organisatie. Daarnaast wordt ook een betere afstemming van wet- en regelgevingstrajecten op het gebied van ICT-vernieuwingen als nuttig aangemerkt, zodat overzichtelijk wordt wat nu wel en niet en wanneer verplicht gaat worden voor lokale overheden. Hiermee wordt voorkomen dat gemeenten zelf hun prioriteiten gaan stellen ten aanzien van ontwikkelingen die ook landelijk van belang zijn. De rijksoverheid kan tenslotte ook een stimulerende rol in brede zin op zich nemen, bijvoorbeeld ten aanzien van de intergemeentelijke samenwerking. Het rijk zou duidelijke randvoorwaarden kunnen scheppen voor samenwerkingsverbanden die schaal- en efficiencyvoordelen opleveren.

Het opleggen van standaarden zien gemeenten als een gedeelte van de oplossing voor het probleem dat er veel verschillende systemen naast elkaar ontstaan. Daarnaast wordt ook aangegeven dat gemeenten meer nog dan nu het geval is serieus moeten kijken naar de kansen van samenwerking met andere gemeenten op de diverse beleidsterreinen en naar samenwerking met andere ketenpartners. Deze laatste ontwikkeling zorgt ervoor dat gemeenten steeds meer afhankelijk worden van anderen en niet meer

kunnen volstaan met het alleen kunnen oppakken van ontwikkelingen: 'Iedereen zit in ketens. Op dit moment is de gemeente nog teveel een ad hoc gegroeid samenraapsel van processen zonder neiging tot samenwerking in ketens'. Belangrijk daarbij is wie de regie van de keten oppakt. Gemeenten zouden daar soms teveel kansen laten liggen. Bij het initiëren van dit soort bovenlokale en ketengerichte veranderingen zou de VNG volgens gemeenten een belangrijke rol kunnen spelen. De VNG kan (indien nodig) hiertoe vergaande afspraken maken met de ketenpartners van gemeenten over (verplicht) te gebruiken standaarden. De VNG lijkt volgens gemeenten daarnaast de aangewezen gesprekspartner in de richting van leveranciers. De VNG is hierin naar de mening van verschillende gemeenten momenteel veel te terughoudend: 'alleen de VNG kan nog gesprekspartner zijn; individuele gemeenten niet langer'.

Tweeduizend systemen

We zijn gaan samenwerken met dertien andere gemeenten en hebben onze systemen geïnventariseerd. Dit bleken meer dan tweeduizend verschillende systemen te zijn. Dan is de conclusie toch simpel: je bent raar bezig met z'n allen.

Sommigen gemeenten gaan nog verder en zijn van mening dat de rijksoverheid of gemeenten tezamen zelf pakketten zouden moeten ontwikkelen. Het initiatief van de centrale server voor bouwvergunning wordt in dit kader als lichtend voorbeeld aangegeven: gemeenten hoeven zelf geen software en hardware aan te schaffen en het is financieel aantrekkelijker om centraal in te kopen, te ontwikkelen en te beheren. Gemeenten en rijk zouden in ieder geval gezamenlijk een sterkere vuist moeten maken naar de leveranciers, bijvoorbeeld door een gezamenlijk aanspreekpunt voor en naar leveranciers in te richten. Hierbij zou bijvoorbeeld gewerkt kunnen gaan worden met een soort keurmerk voor applicaties en voor leveranciers. De rijksoverheid of de VNG kunnen om de tafel zitten met leveranciers om goedgekeurde pakketten te oormerken, zodat gemeenten dat niet allemaal zelf hoeven uit te zoeken. In dit verband wordt enkele malen gewezen op de constructie zoals die is gekozen bij de door de gemeente Dordrecht ontwikkelde applicatie WINST, waarin EGEM en de WINST User Group (WUG) een faciliterende rol vervullen.

Voorkom wildgroei

Bij GBA is ook het logisch ontwerp voorgeschreven, dat heeft wildgroei voorkomen.

Gemeenten zijn het erover eens dat geld een belangrijk sturingsmechanisme is, zowel in positieve (subsidies) als negatieve zin (korting op budget). Hierbij kan ook gedacht worden aan het werken met stimuleringsubsidies, bijvoorbeeld een bonus voor gemeenten die iets (tijdig en adequaat of als koploper) hebben geïmplementeerd of die iets hebben gerealiseerd dat voor andere gemeenten goed bruikbaar is. Koplopers dragen vaak onevenredig veel kosten, het helpt als ze daarin tegemoet worden gekomen: 'voorkom wel ingewikkelde bureaucratistische procedures bij dit soort subsidies'. Ook het in meer generieke zin afrekenen op resultaat (en invoeringskosten die daarmee samenhangen), lijkt een instrument dat door gemeenten als werkbaar wordt aangemerkt. Laksheid en vertraging van de planning kan hiermee in ieder geval worden beperkt.

De Top Tien of het Totaal?

Het rijk zou niet langer moeten focussen op verschillen tussen gemeenten (met competitie en ranglijsten) maar op generieke oplossingen waar alle gemeenten verder mee geholpen worden. Ranglijsten werken alleen voor gemeenten die helemaal onderaan dan wel helemaal bovenaan staan.

Tenslotte is kennisoverdracht aan andere gemeenten van groot belang. Reik deze gemeenten bruikbare lessen (zoals kritieke succesfactoren) en voorbeelden (zoals samengevat in Pragmatika) aan. Een en ander leidt tot verkorting van het gemeentelijk onderzoekstraject en voorbereidingstraject en bespaart uiteindelijk geld en implementatietijd. In dat verband wordt door gemeenten aangedragen dat de rijksoverheid en de landelijke programmabureaus de onderzoeksfase en voorbereidingsfase voor hun rekening nemen of deze zo optimaal mogelijk faciliteren middels praktische en werkende voorbeelden. Begeleiding en ondersteuning zou vervolgens zo laagdrempelig en praktisch mogelijk moeten worden

aangeboden. Hierbij kan worden gedacht aan het beschikbaar stellen van middelen (niet alleen geld, maar nadrukkelijk ook gekwalificeerd personeel) en aan ondersteuning door landelijke (of regionale) expertteams, die bestaan uit experts vanuit gemeenten zelf al dan niet aangevuld met externen. Deze laatste teams lijken met name behulpzaam te kunnen zijn bij kleinere gemeenten die een duidelijk gebrek hebben aan capaciteit. EGEM moet volgens gemeenten gewoon doorgaan met initiatieven als het op heel praktische wijze delen van ervaringen, daarbij meer onderscheid makend naar verschillende schaalgrootten en andere gemeentespecifieke omstandigheden (denk aan ontwikkelingsstadium wat betreft ICT, organisatieontwikkeling en politiek-bestuurlijke draagkracht). Een laatste veelgehoorde oplossing: ‘ga gewoon aan de slag en wacht niet teveel af tot alles is uitgedacht’.

Het glas is halfvol

Sommige gemeenten wachten met inrichting van basisregistraties omdat de gedachte is dat ze hiervoor eerst de kwaliteit van de eigen bestaande registraties op orde moet hebben. Dat vertraagt de implementatie van basisregistraties. Start zo snel mogelijk, want ook zonder perfecte eigen gegevenskwaliteit valt er doorgaans al een wereld te winnen in termen van afstemmen van definities, logica en het opstarten van samenwerking. Dit levert uiteindelijk ook baten op.

3.6 Het beeld van de puzzelaar

De verschillende in hoofdstuk 2 beschreven ontwikkelingen hebben belangrijke impact op de gemeentelijke organisatie. In de voorgaande paragrafen is daar diepgaander op ingegaan. Als we de daarbij genoemde verschillende knelpunten proberen samen te vatten in een aantal hoofdlijnen, dan levert dit het volgende overzicht op van knelpunten, zoals deze vanuit het perspectief van gemeenten worden ervaren:

Beleid

- Er is sprake van een grote hoeveelheid ICT-vernieuwingen die op de gemeenten afkomt, zonder dat daartussen op beleidsmatig niveau voldoende afstemming plaatsvindt en zonder dat sprake is van een goede aansluiting op de beleidspraktijk;
- ICT-vernieuwingen vanuit rijksoverheid gaan vaak gepaard met onvoldoende samenhangende communicatie en weinig realistische plannings, waarvan bovendien de hardheid sterk te wensen over laat en waaraan veelal geen consequenties zijn verbonden bij niet nakoming;
- ICT-vernieuwingen vanuit de rijksoverheid kennen meestal onvoldoende aansluiting op de lokale politiek-bestuurlijke agenda en op de problemen van burgers, waardoor ICT-vernieuwingen bij lokale prioritering door managers en bestuurders in het algemeen laag eindigen.

Organisatie

- Er is in hoge mate sprake van verkokering binnen de gemeentelijke organisatie, die botst met de voor ICT-vernieuwingen in het algemeen noodzakelijk integrale benadering van informatievoorziening [vooral grote gemeenten];
- Er is binnen de gemeentelijke organisatie sprake van een beperkte capaciteit en van beperkte middelen om ICT-vernieuwingen binnen de gemeentelijke organisatie te kunnen oppakken [speelt sterker binnen kleinere gemeenten];
- ICT-vernieuwingen worden in het algemeen nog teveel beschouwd als een instrument voor bedrijfsvoering in plaats van een voor de beleidsrealisatie noodzakelijk onderdeel;
- Verantwoordelijken voor O, I en A binnen de gemeentelijke organisatie hebben vaak te maken met een legitimiteitsprobleem, omdat ICT-vernieuwingen nog teveel worden beschouwd als een technisch in plaats van organisatorisch vraagstuk (en zij er ook onvoldoende in slagen dit duidelijk te maken);

- Binnen veel gemeenten is sprake van veranderingsmoeheid na jaren van reorganisaties, taakstellingen en het doorvoeren van beleids- en wetwijzigingen, wat een negatief effect heeft op het absorptievermogen – vooral in termen van doorlooptijd, gewenningstijd voor ambtenaren zelf en de bereidheid tot veranderingen in kennisniveau, competenties en attitude ('de spons is vol').

Sturing

- Bij veel vanuit de rijksoverheid geïnitieerde ICT-vernieuwingen wordt niet of in een te laat stadium voorgeschreven op welke wijze gemeenten daar concreet invulling aan moeten geven, waardoor een tijdige invoering van deze ontwikkelingen wordt belemmerd;
- Binnen gemeenten wordt nog teveel gedacht vanuit de uniciteit van de eigen organisatie, terwijl het gemeenschappelijk karakter van de werkprocessen – ook in ketenverband of bovenlokaal verband – centraal zou moeten staan; hierdoor wordt het hergebruik van best practices en standaarden sterk afgeremd;
- Er is onvoldoende draagkracht bij gemeentelijke bestuurders en managers voor ICT in het algemeen en ICT-vernieuwingen in het bijzonder;
- Leveranciers slagen er vaak (bewust of onbewust) onvoldoende in om tijdig en adequaat te reageren op ICT-vernieuwingen, zonder dat gemeenten (vaak door een zogenoemde 'lock in') in de positie zijn daarop daadwerkelijk invloed uit te oefenen;
- In veel gevallen wordt bij de ondersteuning (voorlichting, communicatie en begeleiding) onvoldoende aandacht besteed aan het managen van verandering in termen van leiderschap en goed opdrachtgeverschap van gemeentelijke bestuurders en managers, het overkomen van weerstand en motiveren van medewerkers inzake nieuwe, meer inter- en intraorganisationele en op de logica van burgers en bedrijven afgestemde werkwijzen en de hierbij horende omgang met nieuwe technologie. (Met andere woorden: op de bij het onderdeel 'Organisatie' genoemde veranderingsmoeheid wordt onvoldoende gestuurd).

Binnen deze knelpunten vormen een duidelijk samenhangende communicatie, een heldere en samenhangende prioritering tussen de verschillende ontwikkelingen (en dan meer vanuit de beleidsvoering dan de bedrijfsvoering) en het verbeteren van de intern gemeentelijke organisatie voor het opvangen van deze ontwikkelingen de belangrijkste elementen.

In het licht van deze constatering kunnen vanuit het perspectief van gemeenten de volgende voorlopige conclusies worden getrokken over de behoefte die er bij gemeenten bestaat ten aanzien van de ondersteuning vanuit de rijksoverheid:

- De bestaande ondersteuning vanuit de verschillende programma's en projecten wordt overwegend als positief beoordeeld. Hierbij wordt op uitvoerend niveau vooral gehecht aan concrete en bruikbare producten en handreikingen en het geven van heldere voorlichting. Er bestaat duidelijk minder affiniteit met het gebruiken van allerlei best practices die zijn ontwikkeld in het kader van subsidieprojecten (zoals bijvoorbeeld de superpilots), omdat deze teveel zijn toegespitst op de situatie van de deelnemende gemeenten en in de praktijk vaak lastig herbruikbaar blijken te zijn (vooral voor de grote hoeveelheid kleinere gemeenten). In dat verband wordt ook nadrukkelijk aan de rijksoverheid gevraagd met gemeenten in discussie te gaan. Het project basisregistraties voor adressen en gebouwen (BAG), het project DURP en de invoering van het BSN worden daarbij een aantal malen als op positieve wijze uitspringende projecten genoemd.
- Binnen de huidige communicatie en de huidige ondersteuning is slechts in beperkte mate sprake van een duidelijke inpassing van de betreffende ontwikkeling in een groter geheel. Vanuit gemeenten bestaat echter heel nadrukkelijk wel een behoefte aan het aanbrengen en presenteren van de samenhang tussen verschillende ontwikkelingen. In dat verband wordt regelmatig gewezen op de communicatie zoals die vanuit het programma EGEM in de richting van gemeenten plaatsvindt. Een instrument als 'de oranje cd-rom' van 'de gemeente Pragmatika' van EGEM wordt daarbij meerdere malen genoemd als een voorbeeld van de richting waarin de communicatie over de samenhang zich zou moeten ontwikkelen.
- Een andere conclusie die kan worden getrokken ten aanzien van de ondersteuning van gemeenten vanuit de rijksoverheid, is dat het bestaande aanbod hiervan nog teveel is gericht op de ICT-voorzieningen en veel te weinig op het krijgen van aansluiting bij de belevingswereld van

management en bestuur. Ook de communicatie is nog overwegend gericht op de (vooral op ICT gerichte functionarissen op de) dagelijkse werkvloer, terwijl een belangrijke behoefte aan communicatie juist aanwezig is op het niveau van het management en bestuur. Daarbij moet ook veel nadrukkelijker worden aangesloten op de taal die zij spreken en de belangen die zij hebben. Daarnaast zou de aandacht zich ook meer moeten richten op de verschillende sectoraal betrokkenen in plaats van overwegend op de afdelingen die zich bezighouden met ICT.

Diverse gemeenten hebben daarbij ook concrete ideeën over de wijze waarop de eerder beschreven knelpunten en de hiervoor genoemde beperkingen in de ondersteuning vanuit de rijksoverheid, (gedeeltelijk) kunnen worden opgelost. De kern van deze oplossingen is met name gelegen in het meer en vroegtijdiger betrekken van gemeenten bij beleidsvoornemens die een belangrijke impact zullen hebben op de gemeentelijke informatievoorziening. Als we de belangrijkste genoemde oplossingen ordenen volgens de eerder gebruikte driedeling beleid, organisatie en sturing (en daarbij tevens een onderscheid maken naar intern en extern gerichte oplossingen), dan levert dit het volgende resultaat op:

	Extern gerichte oplossingen	Intern gerichte oplossingen
Beleid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Betere aansluiting op de gemeentelijke praktijk door onder meer samenwerking bij de beleidsontwikkeling en praktijkstages voor beleidsambtenaren ▪ Het opstellen van haalbare plannings die ook consequent worden gehandhaafd ▪ Het formuleren van heldere doelstellingen met bijbehorende instrumenten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Genereren van meer draagkracht en trekkracht bij bestuurders en managers door gerichte voorlichting en laten meelopen op de werkvloer van uitvoeringsafdelingen ▪ Betere aansluiting van verschillende ICT-vernieuwingen op lokaal relevante beleidsonderwerpen realiseren
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementatie ICT-ontwikkelingen niet alleen richten op ICT-ers, maar ook veel meer op bestuurders en managers ▪ Betere ondersteuning van gemeenten bij de communicatie richting verschillende doelgroepen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ICT gemeentebreed organiseren en (complexe) ICT-vernieuwingen beschouwen als verandervraagstuk (organisatiebreed) ▪ ICT minder 'laag' in de organisatie beleggen en daarbij tevens werken aan draagvlak ▪ Meer inspelen op de interesse van de politiek en hen daardoor betrekken bij de ontwikkelingen (bestuurders en managers de trekkers van ICT-vernieuwing laten zijn) ▪ Meer inzicht geven in de opbrengsten die kunnen worden bereikt met de inzet van ICT ▪ Interne en externe samenwerking in shared service concepten
Sturing	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer (en striktere) landelijke standaarden vaststellen ▪ Kennisoverdracht verder stimuleren ▪ Sterker inzetten op het stimuleren en straffen van gemeenten ▪ VNG zou meer als 'bindend' gesprekspartner richting leveranciers kunnen optreden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemeenten 'moeten zich gewoon aansluiten' bij landelijke standaarden, meteen beginnen en niet proberen alles zelf opnieuw uit te vinden ▪ Bij ICT-vernieuwingen expliciete aandacht besteden aan het sturen van cultuurveranderingen en veranderingsbereidheid

In het volgende hoofdstuk zullen de verschillende door gemeenten hiervoor genoemde knelpunten en oplossingen in de context van de eerder geconstateerde feitelijke situatie worden geplaatst en zullen de voornaamste knelpunten worden geïdentificeerd. Aan de hand van deze knelpunten zal vervolgens een aantal oplossingsrichtingen met de daaraan gerelateerde oplossingen worden beschreven.

Antwoord op onderzoeksvraag 3

Wat belemmert gemeenten bij het realiseren van de verschillende noodzakelijke ontwikkelingen en waardoor wordt dit veroorzaakt?

Kort antwoord:

Veel van de te implementeren ICT-vernieuwingen vragen om hogere graad van organisatieontwikkeling en kwaliteit van de informatiehuishouding dan gemeenten nu hebben. Verkokering, een interne oriëntatie op de eigen processen en activiteiten in plaats van op interne en externe samenwerking en tekorten aan geld, tijd en capaciteit vormen belangrijke belemmeringen. Bovendien hebben de vele reorganisaties van de afgelopen jaren geleid tot veranderingsmoeheid bij gemeenten en wordt de verantwoordelijkheid voor de implementatie van ICT-vernieuwingen meestal te laag of niet breed genoeg in de organisatie belegd. Daarnaast werken onvoldoende kennis van en belangstelling voor ICT van de zijde van bestuurders en managers belemmerend. Tot slot is het beleid inzake ICT-vernieuwingen en de bijbehorende ondersteuning onvoldoende samenhangend en 'uitvoeringsgericht' om serieus te worden opgepakt op lokaal niveau – ook al omdat sancties op niet of niet tijdig implementeren ontbreken.

Lang antwoord:

Veel van de te implementeren ICT-vernieuwingen vragen om een veel hogere graad van organisatieontwikkeling dan de gemiddelde gemeente nu kent. Een hiermee samenhangende belemmering is de matige kwaliteit van de interne informatiehuishouding van gemeenten. Grotere en middelgrote gemeenten zijn vaak te verkokerd om de benodigde op interne en externe samenwerking gerichte oriëntatie in de praktijk te kunnen brengen. Hoewel kleinere gemeenten doorgaans minder last hebben van verkokering, zijn ook zij vaak overwegend intern, op de eigen activiteiten en werkprocessen gericht en kampen zij bovendien met tekorten aan geld, tijd en capaciteit (inclusief de benodigde kennis, vaardigheden en attitude). Daarnaast is bij veel gemeenten sprake van een geringe bereidheid tot verandering, omdat de laatste jaren vele reorganisaties, beleidswijzigingen en taakstellingen juist tot een behoefte aan rust en stabiliteit hebben geleid. Een ander knelpunt betreft de wijze waarop ICT-vernieuwingen worden gecommuniceerd en belegd binnen gemeenten: ICT-vernieuwingen worden beschouwd als projecten die behoren tot de ondersteuning, de bedrijfsvoering en niet tot de beleidsaangelegenheden waaraan bestuurders en managers prioriteit verlenen. Hierdoor ontbreekt vaak een 'natuurlijke probleemeigenaar' die de implementatie van ICT-vernieuwingen ter hand neemt of komen alle nieuwe ontwikkelingen automatisch terecht bij de lokale ICT-afdeling, die hierdoor een te grote werkdruk ervaart en bovendien de beleidsinhoudelijke kennis mist om een adequate implementatie te realiseren. Hiermee samenhangend is een essentieel knelpunt het gebrek aan draagvlak én trekkracht bij de lokale bestuurders en managers, die nodig is om ICT-vernieuwingen organisatiebreed serieus te laten nemen en deze als organisatieontwikkelingstrajecten door te voeren. Daarnaast speelt het gemeenten vaak parten dat hun leveranciers onvoldoende in staat zijn (bewust of onbewust) om de voor de implementatie van ICT-vernieuwingen noodzakelijke aanpassingen aan te brengen in hun software en systemen – vooral de realisatie van koppelvlakken tussen systemen blijkt vaak een vertragende factor te zijn. Tot slot zijn er op beleidsmatig niveau diverse belemmeringen aanwezig voor een tijdige en adequate realisatie, zoals: de hoeveelheid, het gebrek aan heldere samenhang – ook in de planning – , de vaak abstracte formulering, het ontbreken van sancties en onvoldoende aansluiting bij de belevingswereld van de gemeentelijke beleidspraktijk.

Antwoord op onderzoeksvraag 4

Welke concrete behoeften bestaan er bij gemeenten aan ondersteuning bij de verschillende eerder genoemde ontwikkelingen?

Kort antwoord:

Er wordt gevraagd om concrete, direct bruikbare en zoveel mogelijk op de gemeentelijke beleidspraktijk afgestemde producten, handreikingen en stappenplannen en ondersteuning door experts en ervaringsdeskundigen met verstand van complexe verandertrajecten binnen lokale overheden (denk bijvoorbeeld aan de kloof tussen de ICT-afdeling en beleidsuitvoerende afdelingen). Een nadrukkelijke behoefte is er aan landelijke standaarden met betrekking tot informatiekundige en technische aspecten (koppelvlakken, gegevensuitwisselingsformaten etc.), bij voorkeur gezamenlijk af te spreken met of af te dwingen bij de leveranciers. Tot slot is er behoefte aan een ‘helikopterview’ ten aanzien van de samenhang, onderlinge planning en samenwerkingsalternatieven, bij voorkeur mede geformuleerd in de taal van bestuurders en managers.

Lang antwoord:

Er wordt op uitvoerend niveau vooral gehecht aan concrete en direct bruikbare producten en praktische handreikingen en stappenplannen en het geven van heldere voorlichting, niet alleen aan informatiekundige of technische medewerkers, maar vooral ook aan bestuurders, managers en raadsleden. Daarnaast bestaat er nadrukkelijk behoefte aan standaarden en aan een praktische laagdrempelige en goedkope standaardoplossingen die door de verschillende gemeenten kunnen worden gebruikt en die vanuit de rijksoverheid of in opdracht van de gemeenten gezamenlijk ter beschikking worden gesteld. In dat kader wordt gestreefd naar een sterkere disciplineren van of samenwerking met de leveranciers. Ook bestaat er sterke behoefte aan het aanbrengen van samenhang tussen de verschillende ontwikkelingen en aan ondersteuning bij het overtuigen van management en bestuur. Deze samenhang betreft beleidsinhoudelijke afstemming, niet alleen tussen landelijke ICT-initiatieven onderling maar vooral ook met sectorale of lokale initiatieven die een belangrijke ICT-component in zich dragen. Daarnaast dient de planning van de uitvoering van de verschillende initiatieven beter op elkaar te worden afgestemd (denk aan een logische volgorde, een prioritering op basis van ‘boerenverstand’ maar ook afhankelijk van de gemeentespecifieke situatie – ontwikkelingsstadium, omvang, politiek-bestuurlijk draagvlak etc.). Er is, met andere woorden, behoefte aan een ‘helikopterview’ ten aanzien van de samenhang, prioritering en samenhangende meerwaarde van de op gemeenten afkomende ICT-vernieuwingen – die overigens óók wordt gepresenteerd in een voor bestuurders en managers begrijpelijke taal. Voorts hebben kleinere en soms ook middelgrote gemeenten behoefte aan financiële ondersteuning en aan de inbreng van kennis en ervaring van andere gemeenten of materiedeskundigen (denk aan ambassadeurs of expertteams). Een alternatief of een aanvulling hierop is ondersteuning van het keuzeproces om te komen tot intelligente vormen van samenwerking met buurgemeenten (in termen van gezamenlijke uitvoering, onderlinge uitbesteding, uitbesteding aan een van de grotere buurgemeenten of externe uitbesteding). Tot slot hebben veel gemeenten behoefte aan specifieke ondersteuning op het terrein van veranderingsmanagement (inclusief procesbegeleiding en opleidingen) en het overwinnen van weerstanden die voortkomen uit onbegrip, onverschilligheid of – in algemene zin – de bestaande veranderingsmoeheid.

Antwoord op onderzoeksvraag 5

In welke mate voldoet het bestaande aanbod aan ondersteuning aan deze behoeften en waar voldoet de bestaande ondersteuning niet?

Kort antwoord:

Veel van de op afzonderlijke ICT-vernieuwingen gerichte ondersteuning voldoet, hoewel die nog wat praktischer en meer op de praktijk van de beleidsuitvoering kan worden ingericht. Zo zijn veel voorbeelden nog onvoldoende afgestemd op de gemeentespecifieke situatie (omvang, ontwikkelingsstadium en draagvlak) om overgenomen te kunnen worden. Waar duidelijk behoefte aan is, is de ‘helikopterview’ waarin de samenhang, planning en bijhorende alternatieven voor implementatie (alleen of samen met ketenpartners) zichtbaar wordt. Tot slot bestaat de doelgroep nog te vaak uit ICT-afdelingen in plaats van uit bestuurders en managers die kunnen beslissen om (gemeentebreed) de juiste prioriteit te verlenen aan de implementatie van ICT-vernieuwingen.

Lang antwoord:

De bestaande ondersteuning voldoet met name ten aanzien van het geven van voorlichting over de verschillende ontwikkelingen afzonderlijk, hoewel veel van de ondersteuning nog praktischer en nog meer op de gemeentespecifieke situatie dient te worden afgestemd. Ook ondersteuning zoals geboden vanuit EGEM (Pragmatika, EGEMwijzer, quickscan), BSN, DURP en de basisregistraties voor adressen en gebouwen worden overwegend als positieve voorbeelden genoemd. Er bestaat in algemene zin duidelijk minder affiniteit met het gebruiken van allerlei best practices die zijn ontwikkeld in het kader van subsidieprojecten (zoals bijvoorbeeld de superpilots), omdat het beeld bestaat dat deze – zeker in de kleinere gemeenten – niet of nauwelijks bruikbaar zijn. De landelijke ondersteuning wordt wel herkend en erkend, maar doordat deze niet altijd voldoende aansluit op de specifieke gemeentelijke situatie, wordt er vaak niet of onvoldoende gebruik van gemaakt. Veel grotere gemeenten achten hun situatie dermate afwijkend, dat zij liever zelf aan de slag gaan, terwijl veel kleinere gemeenten de schaal en bijbehorende investeringen van de gepresenteerde voorbeelden juist weer teveel geënt vinden op grotere gemeenten om er mee uit de voeten te kunnen. Waar de ondersteuning duidelijk tekort schiet is ten aanzien van het aanbod aan landelijke standaarden en de ‘helikopterview’ ten aanzien van de samenhang, onderlinge planning en samenwerkingsalternatieven. Tot slot is de ondersteuning onvoldoende gericht op de beleidsuitvoeringspraktijk: teveel op het ICT-instrumentarium zelf, als onderdeel van een relatief geïsoleerd te implementeren vernieuwing, en te weinig op de overige consequenties voor zowel de bedrijfsvoering als de beleidsvoering, met alle consequenties voor organisatiecultuur, structuur en werkprocessen die daar bijhoren. Een oplossingsrichting daarvoor is onder meer de communicatie en voorlichting veel nadrukkelijker te richten op bestuurders en managers en het probleemeigenaarschap weg te halen bij de ICT-afdelingen.

4 Stukje voor stukje

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is een beschrijving gegeven van de door gemeenten vastgestelde knelpunten en oplossingsrichtingen en de belangrijkste door hen aangedragen feiten en percepties ten aanzien van hun vermogen ICT-vernieuwingen te absorberen. In het daaraan voorafgaande overzicht is inzicht verschaft in de verschillende ICT-vernieuwingen die op gemeenten afkomen en de impact die daarvan mag worden verwacht op het gebied van onder meer personele capaciteit en de organisatie van de informatievoorziening. In dit hoofdstuk zal aan de hand van een knelpuntenanalyse een aantal conclusies op hoofdlijnen worden getrokken op basis van dit overzicht en de daarover binnen gemeenten bestaande percepties. Deze analyse wordt gevolgd door een serie oplossingsrichtingen, oplossingen en voorbeelden, waarmee we antwoord geven op de vraag naar alternatieve ondersteuningsvormen, de vraag naar de wijze waarop gemeenten (toch) tot adequate en tijdige implementatie kunnen overgaan en de vraag op welke wijze bestaande initiatieven (zoals landelijke ondersteuning) hierop kunnen worden afgestemd. Voorafgaand aan de beantwoording van deze onderzoeksvragen zal een schematisch overzicht worden gepresenteerd van de beleidsmatige, organisatorische en sturingsknelpunten en de bijbehorende oorzaken, oplossing(s)richting(en) en voorbeelden.

4.2 Knelpuntenanalyse

De belangrijkste beleidsmatige knelpunten

Hoofdconclusie beleidsmatige knelpunten

Het bestaande rijksbeleid en de bestaande landelijke ontwikkelingen met ICT-implicaties vertonen nog onvoldoende beleidsmatige samenhang en zijn bovendien nog onvoldoende uitvoeringsgericht geformuleerd.

Beleid in plaats van bedrijfsvoering

Behalve de conclusie dat zowel op centraal als decentraal niveau aanscherpingen van de regie noodzakelijk zijn, is een belangrijke algemene conclusie dat de focus bij de implementatie van vernieuwingen teveel ligt op ICT en bedrijfsvoering en te weinig op beleidsinhoudelijke onderwerpen en de directe impact op de omgeving van gemeenten (lees: burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden). Door de nadruk te leggen op de technologie zelf en de consequenties voor de bedrijfsvoering van organisaties, komt de werkelijke meerwaarde van ICT-vernieuwingen onvoldoende op de politiek-bestuurlijke agenda en krijgt het derhalve onvoldoende prioriteit. Anders gezegd: in de huidige situatie worden de beslissingen over implementatie van ICT-vernieuwingen doorgaans te laag in de organisatie genomen, wat de implementatie vertraagt en onvoldoende draagkracht in de organisatie genereert voor adequate implementatie. Om zoveel mogelijk puzzelstukjes van de ICT-vernieuwingsagenda op de juiste plaats terecht te laten komen, is het dan ook een vereiste deze systematisch te koppelen aan de politiek-bestuurlijke agenda van lokale overheden. Bestuurders en burgers zijn niet geïnteresseerd in (ondersteunende processen van) bedrijfsvoering, maar in de gevolgen voor het te voeren (primaire proces van) beleid c.q. de uitwerking daarvan in de praktijk.

Behoeftte aan stok achter de deur

Een andere conclusie is dat wettelijke verplichtingen tot invoering onvoldoende garantie bieden voor tijdige en adequate implementatie van ICT-vernieuwingen, omdat gemeenten er aan gewend zijn geraakt dat deze verplichtingen in de regel niet of nauwelijks worden gehandhaafd. Dit gebrek aan consequenties (sancties) biedt lokale overheden de vrijheid prioriteit te verlenen aan andere

onderwerpen, zoals aan ‘onderhoud’ in plaats van aan vernieuwing van ICT en werkprocessen. Daarnaast biedt het ook de mogelijkheid om simpelweg te wachten met de (wettelijk verplichte) implementatie, wat als bijkomend voordeel heeft dat in een later stadium gebruik kan worden gemaakt van de ervaringen van andere gemeenten die wel hebben gekozen voor tijdige implementatie.

Beleid concreter, invoeringstijd realistischer

Tot slot twee conclusies die de formulering van het beleid en de planning van de uitvoering betreffen. Sommige beleidsdoelstellingen zijn te abstract om het directe voordeel vanuit gemeentelijke doelstellingen te kunnen beseffen. De herkenbaarheid voor lokale bestuurders en managers is dan onvoldoende omdat de aansluiting op de gemeentelijke beleidspraktijk tekort schiet. De doelstelling van 65% elektronische dienstverlening sluit bijvoorbeeld minder goed aan bij de belevingswereld van gemeenten dan ‘50% van de bouwaanvragen wordt over twee jaar digitaal afgehandeld.’ Met die 65% over de volle breedte is ‘te spelen’, met een concrete doelstelling gekoppeld aan één van de sectorale uitvoeringsafdelingen niet. Behalve een concrete uitvoeringsgerichte formulering van beleidsdoelstellingen is behoefte aan meer realistische, haalbare planning van de implementatie. Beleidsmakers focussen teveel op de voorbereiding en besluitvorming inzake ICT-vernieuwingen en te weinig op de tijd die vervolgens nodig is om deze in te voeren. Belangrijk is hierbij te beseffen dat veel gemeenten de laatste jaren zijn overspoeld met reorganisaties, wetswijzigingen en taakstelling, zodat sprake is van veranderingsmoeheid en een geringe mate van veranderingsbereidheid. De invoering van ICT-vernieuwingen heeft niet zelden een behoorlijke impact op de organisatie (niet alleen technisch, maar juist ook cultureel, procesmatig en organisatorisch). Er is derhalve niet alleen tijd nodig om te kunnen voldoen aan randvoorwaarden als technische of functionele specificaties en aanpassing van systemen; ook is tijd nodig voor aanpassing van werkwijzen, organisatiestructuren en voldoende communicatie, training en kennisoverdracht aan de eigen medewerkers.

De belangrijkste organisatorische knelpunten

Hoofdconclusie organisatorische knelpunten

De inrichting van de interne gemeentelijke organisatie is onvoldoende ingericht op het absorberen van ICT-vernieuwingen. De kwaliteit van de gemeentelijke informatiehuishouding schiet tekort en het ontwikkelingsstadium van gemeenten is vaak te laag om de gevraagde ICT-vernieuwingen (en bijhorende organisatieontwikkelingen) te kunnen absorberen. Hoofdoorzaken zijn het verkokerde karakter van (vooral grotere) gemeenten, het gebrek aan geld, capaciteit en menskracht van (vooral kleinere) gemeenten, het ontbreken van aandacht bij lokale bestuurders en managers en de daarmee samenhangende gewoonte ICT-vernieuwingen bij de ICT-afdeling neer te leggen in plaats van deze zelf te dragen en te trekken.

Informatiehuishouding moet op orde zijn

Waar het de prioritering van invoering van ICT-vernieuwingen betreft, is de conclusie dat implementatie van de basisregistraties voorrang verdient. Dit heeft vooral te maken met de fundamentele rol die deze registraties spelen in de gemeentelijke informatiehuishouding, die bij de meeste gemeenten toe is aan een forse vernieuwingsslag. Het op orde brengen van deze informatiehuishouding is als het ware een ‘conditio sine qua non’ voor het tijdig en adequaat kunnen doorvoeren van allerlei andere ICT-vernieuwingen, juist omdat gemeenten daardoor meer armslag (lees: een groter absorptievermogen) krijgen om de grote hoeveelheid vernieuwingen te kunnen verwerken. Zoals gezegd wachten gemeenten nogal eens met ICT-vernieuwingen die wettelijk verplicht zijn; daarnaast is het wachten ook wel eens het gevolg van de gedachte dat alles eerst in (te) technisch-perfectionistische staat moet worden gebracht, voordat verdere stappen kunnen worden gezet (‘eerst moeten alle bestaande gegevensverzamelingen op orde zijn, en dan pas gaan we over tot invoering van de landelijk voorgeschreven basisregistraties’). Gemeenten steken hierbij overigens expliciet de hand in eigen boezem: niet zelden is men te laat gestart met de implementatie van ICT-vernieuwingen, heeft men verzuimd voldoende prioriteit aan te brengen of is men wel (tijdig) gestart, maar dan niet met de juiste mensen of niet met de inzet van de juiste competenties en middelen. Het devies is derhalve: ga direct aan de slag, want er valt alleen door het op gang brengen van contact over binnengemeentelijke gegevensverzamelingen (ten aanzien van definities, structuren, beheer en onderhoud etc.) tussen de verschillende afdelingen een wereld te winnen. Mocht blijken dat er binnen

de gemeente onvoldoende kennis, ervaring en/of menskracht beschikbaar is, vraag dan hulp, bijvoorbeeld aan andere, op de betreffende terreinen meer voorlopende gemeenten.

Gemeentelijke organisaties zijn niet klaar voor implementatie

Hoewel het leeuwendeel van de gemeentelijke uitvoeringsprocessen (denk aan bijstandsuitkeringen en het opsporen van fraude, sloop- en bouwvergunningen of het verstrekken van uittreksels) in de kern gelijk zijn voor alle gemeenten, heeft uiteraard niet iedere gemeente dezelfde uitgangspositie. Niet alleen zijn er koplopers, middenmotoren en achterlopers wat betreft de implementatie van ICT-vernieuwingen zelf (zoals ook bij de gemeenten die in ons onderzoek zijn onderzocht); ook kunnen verschillen in structuur, organisatie en vooral ook grootte het absorptievermogen van gemeenten met betrekking tot ICT-vernieuwing beïnvloeden. EGEM (2005) hanteert voor het in kaart brengen van de uitgangspositie van een gemeente de INK-fasering als verbetermodel. Dit model legt verbanden tussen de eisen uit de omgeving en de slagkracht en verbetermogelijkheden die waarover lokale overheden beschikken. In dit model worden vijf fasen onderscheiden: (1) activiteitengericht, (2) procesgeïntegreerd, (3) systeemgeïntegreerd, (4) ketengeïntegreerd en (5) transformatiegeïntegreerd. Een belangrijk knelpunt is dat de meeste gemeenten verkeren in fase 1 of 2 terwijl veel van de te implementeren ICT-vernieuwingen een organisatieontwikkeling veronderstellen behorende bij fase 3 of 4. Met andere woorden: gemeenten zijn primair gericht op de uitvoering van (vaak per afdeling vastgestelde) activiteiten en/of de beheersing van de belangrijkste eigen werkprocessen. De transformatie naar een andere lokale, meer digitale overheid vergt echter een organisatie die systematisch op alle niveaus werkt aan verbetering van de organisatie als geheel en/of er naar streeft om samen met andere partijen in de omgeving steeds een zo optimaal mogelijke, innovatieve samenwerking aan te gaan met het oog op adequate taakuitoefening (beleidsuitvoering, dienstverlening, handhaving etc.). Hoewel veel gemeenten verkeren in een te lage fase van organisatieontwikkeling, zijn er uiteraard behoorlijke verschillen waarneembaar tussen gemeenten. Deze verschillen houden voorzover wij hebben kunnen vaststellen echter geen verband met de omvang van gemeenten, maar wijzen wel op een gedifferentieerde behoefte aan ondersteuning van de implementatie van ICT-vernieuwingen vanuit het rijk (of koepelorganisaties) en aan een verschil in noodzaak voor de gemeenten zelf om al of niet hard aan de slag te gaan met verbetering van de eigen organisatie (zie ook bij de belangrijke sturingsknelpunten). In ieder geval lijkt er wat voor te zeggen de invoering van ICT-vernieuwingen niet (langer) op te pakken als geïsoleerde ICT-projecten, maar – gezien de directe relatie met het ontwikkelingsstadium van de organisatie – als organisatieontwikkelingsprojecten.

Verschillen tussen kleine en grotere gemeenten

Naast de algemene conclusie dat gemeenten door het verbeteren van de eigen informatiehuishouding en organisatieontwikkeling hun absorptievermogen dienen te vergroten, zijn er verschillen te constateren tussen grotere en kleinere gemeenten die mede invloed hebben op de mogelijkheid ICT-vernieuwingen door te kunnen voeren. Uit ons onderzoek komt weliswaar geen lange lijst van opmerkelijke verschillen, maar er kan wel een aantal kenmerkende eigenschappen van grote en middelgrote versus kleine(re) gemeenten worden vastgesteld, waarmee rekening gehouden dient te worden door landelijke instantie, intermediaire organisaties (koepelorganisaties of vakverenigingen) en uiteraard de gemeenten zelf. Zonder het adagium ‘de uitzondering bevestigt de regel’ geweld aan te willen doen, geldt dan op hoofdlijnen:

- Hoe groter de gemeente, hoe sterker de verkokering, hoe lastiger de samenhang en samenwerking en hoe belangrijker (dus) de intragemeentelijke regie;
- Hoe kleiner de gemeente, hoe minder beschikking over geld, capaciteit en kennis (‘de klassieke probleemgebieden’), hoe minder prioriteit wordt gegeven aan de implementatie van ICT-vernieuwingen c.q. hoe meer er concrete behoefte is aan ondersteuning vanuit het rijk, VNG of andere koepelorganisaties dan wel collega buurgemeenten;
- Hoe kleiner de gemeente, hoe minder belang de gemeente zelf lijkt te hebben bij ICT-vernieuwingen en dus ook hoe lastiger het is draagkracht bij bestuurders en managers te genereren (‘het gaat toch goed zo?’ ‘we gaan toch niet voor die twee aanvragen op jaarbasis een heel systeem aanschaffen?’ ‘waarom digitaliseren als het gemeentehuis om de hoek is?’ ‘waarom zouden wij met ons beperkte budget gaan bijdragen aan het nationale belang van een verbeterde informatiehuishouding?’);

- Hoe kleiner de gemeente, hoe groter de druk van de dagelijkse ‘going concern’ op de organisatie, hoe minder prioriteit wordt verleend aan ‘nieuwe’ ontwikkelingen (‘we moeten leveren wat in de wet staat, we zijn een uitvoeringsorganisatie met beperkte middelen’);
- Hoe kleiner de gemeente, hoe kleiner de kloof tussen O,I en A-afdeling en de rest van de gemeentelijke organisatie, waardoor áls besloten wordt tot implementatie van ICT-vernieuwingen, er in potentie sneller gemeentebreed draagkracht kan worden gegenereerd;
- Hoe kleiner de gemeente, hoe groter de kans is dat (door of voor grotere gemeenten ontwikkelde) standaardpakketten of stappenplannen en andere instrumenten minder goed aansluiten op de bestaande infrastructuur of dat de benodigde ICT relatief duur is vergeleken met de te verwachten opbrengst, wat de implementatie van ICT-vernieuwingen kan vertragen.

Samenvattend, in schemavorm:

Grote en middelgrote gemeenten	Kleine(re) gemeenten
<ul style="list-style-type: none"> • Vaak voldoende geld, capaciteit en kennis • Beperkte behoefte aan concrete ondersteuning rijk en andere instanties • Veel verkokering en veel fragmentatie • Interne samenwerking vaak erg lastig • Verscherping interne regie belangrijk • Belang eigen organisatie bij (landelijke aangestuurde) ICT-vernieuwing vaak substantieel, waardoor bestuurders en managers kunnen worden overtuigd • Grote kloof tussen O, I & A en de rest, wat vertragend werkt op ICT-implementatie • Standaardpakketten, stappenplannen en handreikingen sluiten redelijk goed aan bij behoeften van de organisatie • ICT investeringen snel terugverdiend 	<ul style="list-style-type: none"> • Vaak gebrek aan geld, capaciteit en kennis • Grote behoefte aan concrete ondersteuning rijk en andere instanties • Weinig verkokering en weinig fragmentatie • Interne samenwerking relatief makkelijk • Interne regie vaak al (de facto) praktijk • Belang eigen organisatie bij (landelijk aangestuurde) ICT-vernieuwing vaak niet substantieel, waardoor bestuurders en managers moeilijk te overtuigen zijn • O, I en A-functies vaak geïntegreerd, wat versnellend werkt op ICT-implementatie • Standaardpakketten, stappenplannen en handreikingen vaak ‘overkill’ gezien de behoefte van de organisatie • ICT investeringen vaak niet rendabel

In samenhang met de bovenstaande geconstateerde knelpunten is er tot slot nog een tweetal algemene conclusies te trekken ten aanzien van de organisatorische aspecten van ICT-vernieuwingen, die een opvallende invloed kunnen uitoefenen op het absorptievermogen van gemeenten. De eerste daarvan is dat vaak sprake is van het gebrek aan een natuurlijke ‘probleemeigenaar’ voor het trekken van op gemeenten afkomende ICT-vernieuwingen, wat tot gevolg heeft dat de implementatie niet of niet tijdig ter hand wordt genomen danwel door een minder geschikte combinatie van medewerkers wordt opgepakt. De tweede is dat veel van de ICT-vernieuwingen ‘automatisch’ op het bordje komen van de ICT-afdeling, die daardoor overbelast raakt en bovendien de noodzakelijke kennis van de betreffende beleidssectoren mist om tot tijdige en adequate implementatie over te kunnen gaan. In beide gevallen ligt het voor de hand binnen de gemeentelijke organisatie of zelfs in bovenlokaal samenwerkingsverband meer centrale regie en afstemming aan te brengen in het informatiseringsbeleid en de ICT-functie. Dat brengt ons op het onderwerp sturingsknelpunten.

De belangrijkste sturingsknelpunten

Hoofdconclusie sturingsknelpunten

De huidige regie vanuit zowel de centrale overheid als van de gemeenten gezamenlijk schiet tekort wat betreft het expliciet aanbrengen van samenhang in de implementatie van de verschillende ICT-vernieuwingen.

Centrale sturing van de ICT-functie

Gemeenten hebben veel minder problemen met centralisering van de ICT-functie dan met het verliezen van autonomie in typisch lokale beleidsaangelegenheden, zoals in de sfeer van gemeentelijke te verstrekken vergunningen en subsidies of gemeentelijke toezichtfuncties op de naleving van wet- en regelgeving.¹⁷ Dat maakt een meer centrale aansturing (op gemeentelijk, bovenlokaal of landelijk niveau) van de meer technische onderdelen van te implementeren ICT-vernieuwingen tot een reële optie, die direct kan bijdragen aan vergroting van het absorptievermogen van lokale overheden. Maar: het aanbrengen van meer samenhang, van een strakkere regie van ICT-vernieuwingen op het niveau van de rijksoverheid en de landelijke programmabureaus vormt slechts een deel van de oplossing. Zeker zo belangrijk is dat op gemeentelijk niveau – zowel per organisatie als intergemeentelijk (gezamenlijk, regionaal dan wel landelijk) – een meer samenhangende regie wordt gevoerd ten aanzien van het beleid, de organisatie en sturing van de ICT-vernieuwingen. Zoals al geconstateerd bij de organisatorische knelpunten dienen gemeenten hierbij prioriteit te verlenen aan het op orde brengen van de eigen informatiehuishouding ('eerst de eigen rommel opruimen', want er is 'vijftig jaar achterstallig onderhoud'). De rijksoverheid en de landelijke programmabureaus dienen prioriteit te verlenen aan het vormgeven van landelijke standaarden en aan het verder verbeteren van de communicatie over en begeleiding van concrete ICT-vernieuwingen die op lokaal niveau dienen te worden geïmplementeerd. Er is sterke behoefte aan centrale afspraken, bijvoorbeeld op het niveau van koepelorganisaties zoals de VNG of beroepsmatige instanties als de vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland of het speciaal op samenwerking gerichte Coördinatiepunt ICT gemeenten, dat in de sociale zekerheidssector actief is.

Lokale bestuurders en managers als kartrekkers

Zowel bij de beleidsmatige als de organisatorische knelpunten is aangegeven dat ICT en concrete ICT-vernieuwingen in de regel – uitzonderingen daargelaten! – bestuurders en managers koud laten. Het gaat hen om de beleidsinhoud, om wat politiek-bestuurlijk gezien interessant is (en dus, als het goed is, voor de eigen burgers en bedrijven). ICT is ondersteuning is bedrijfsvoering is geen beleidsissue is dus niet iets om warm voor te lopen. Eerder al hebben we geconstateerd dat het zou helpen als het beleid geformuleerd zou worden op een wijze die meer aansluiting vindt bij de belevingswereld van de gemeentelijke (gedifferentieerde) beleidspraktijk en als de ICT-vernieuwingsagenda gekoppeld zou worden aan de gemeentelijke politiek-bestuurlijke agenda. Uiteraard kan ook worden geconcludeerd dat bestuurders en managers dus zelf nog onvoldoende betrokken zijn bij het beleid en de implementatie inzake ICT-vernieuwingen. Juist vanwege de vaak organisatiebrede impact van deze vernieuwingen (denk aan basisregistraties en de noodzaak van veel kleinere gemeenten om intensiever te gaan samenwerken met buurgemeenten en andere ketenpartners) is ook het eigen initiatief van bestuurders en managers om niet alleen de veranderingen te 'dragen' maar ook te gaan 'trekken' van belang om het absorptievermogen van lokale overheden te vergroten.

Uitvoeringsgerichte communicatie en ondersteuning

Voor de kartrekkersrol van bestuurders en managers helpt het indien alle communicatie, voorlichting en ondersteuning vanuit het rijk, landelijke programma's en koepelorganisaties toegespitst is op onderwerpen die bestuurders daadwerkelijk interesseren en/of die nauw aansluiten bij de specifieke beleidsinhoudelijke aangelegenheden waarmee afdelingsmanagers en directeurs zich in de dagelijkse uitvoeringspraktijk bezighouden. Dat betekent dat de meerwaarde van ICT-vernieuwingen voor concrete onderdelen van de beleidsuitvoering, dienstverlening en handhaving inzichtelijk moeten worden gemaakt en de betekenis van bijvoorbeeld basisregistraties, het Burgerservicenummer en DigiD moet worden vertaald in 'snellere doorlooptijden', 'verhoogde veiligheid in de wijk' of 'verbeterde

¹⁷ Op het terrein van personeel- en salarisadministratie is overigens een meerderheid van de gemeenten al overgegaan tot uitbesteding. Dat kan een voorbode zijn voor verdere uitbesteding of centralisering van de ICT-functie, zeker omdat de systemen steeds complexer worden, zowel qua inrichting als beheer. 'Het is de vraag of je al die applicaties en gegevenskoppelingen nog wel zelf kunt behappen', aldus de heer Nilwik van het Coördinatiepunt ICT Gemeenten (Automatiseringsgids van 29 april 2005).

opsporing van fraude met bijstandsuitkeringen.’ Anders zullen de ideeën dat ‘ICT thuishoort in de bedrijfsvoering’, ‘verandering niet noodzakelijk is, want het loopt nu toch al goed’ of ‘het levert voor mij als kleinere gemeente gewoon veel te weinig op’ begrijpelijkerwijs hardnekkig blijven voortbestaan. Bovendien zal het gebruik van allerlei ondersteunende producten en diensten (zoals ontwikkelde standaarden, best practice en specifieke subsidies) suboptimaal blijven.

In dit verband kan ook de vaak genoemde veranderingsmoeheid nog worden aangehaald die er ontstaat binnen gemeenten. De vele reorganisaties en veranderingen binnen gemeenten hebben geleid tot een sterke behoefte aan stabiliteit en rust (‘de spons is vol’). De vele opeenvolgende veranderingen in ICT-beleid, sectoraal beleid en gemeentelijk beleid hebben daarnaast allen hun eigen doorloop- en gewenningstijd (wennen aan nieuwe organisatie, processen en werkvormen). Ook dit vertraagt invoering van ICT-vernieuwingen en komt de motivatie om (weer) nieuwe dingen op te pakken niet ten goede.

Naar minder afhankelijkheid van leveranciers

Een bij veel gemeenten geconstateerd knelpunt betreft de afhankelijkheid van de medewerking van leveranciers als het gaat om de realisatie van ICT-vernieuwingen en het realiseren van koppelvlakken tussen systemen. Het lijkt in een aantal gevallen te liggen aan het absorptievermogen van de leveranciers zelf om de vele ontwikkelingen bij te kunnen benen, maar in de meeste gevallen is het vermoeden van gemeenten dat commerciële belangen mede een belangrijke rol spelen in de geringe bereidheid tot medewerking aan de implementatie van ICT-vernieuwingen die de concurrentiepositie van het eigen bedrijf kunnen beïnvloeden. In elk geval ontbreekt gemeenten in veel gevallen de mogelijkheid zodanig sturing te kunnen geven aan leveranciers, dat zij het absorptievermogen van gemeenten zelf in een voldoende hoog tempo mee helpen vergroten om tijdig en adequaat tot implementatie over te kunnen gaan. Dientengevolge bestaat er behoefte aan instrumenten om meer grip te krijgen op leveranciers, die volgens velen momenteel in een te machtige positie verkeren.

Van ICT-vernieuwing naar organisatieontwikkeling

Het is al aangegeven bij de organisatorische knelpunten: het absorberen van alle op gemeenten afkomende ICT-vernieuwingen veronderstelt dat rekening wordt gehouden met het gegeven dat deze ontwikkelingen in de meeste gevallen een zodanige impact hebben op de gemeentelijke organisatie, dat sprake is van een substantiële verandering van de gemeentelijke organisatie zelf en de wijze waarop zij interacteert met haar omgeving. Dat impliceert ook dat er gerichte beïnvloeding – sturing – moet plaatsvinden ten aanzien van de implementatie van ICT-vernieuwingen, die het niveau van op zichzelf staande, traditionele ICT-projectaanpakken vaak vele malen overstijgt. Meer of minder ingrijpende wijzigingen in cultuur, structuur en processen van de bestaande organisatie (attitude, routines, gedragpatronen, werkwijzen, kennis en ervaring) vergen een samenhangende aanpak, maar zeker zo belangrijk: expliciete aandacht voor de wijze waarop omgegaan wordt met de door de medewerkers te ondergaan veranderingen. In de meeste gemeenten, die misschien dan wel ‘vijftig jaar achterstallig onderhoud hebben in te halen’, zal dat gezien de veranderingsmoeheid geen sinecure zijn. Het (in samenhang en met een bepaalde prioritering) oppakken van ICT-vernieuwingen in termen van organisatieontwikkelingstrajecten vergt de eerdergenoemde betrokken kartrekkende bestuurders en managers en daarnaast vooral ook ‘verbinders’, ‘ervaringsdeskundigen’ en ‘veranderbegeleiders’. Maar daarover in de volgende paragraaf meer.

4.3 Oplossingsrichtingen

In de bovenstaande knelpuntenanalyse zit al een groot aantal oplossingsrichtingen verscholen die bruikbaar kunnen zijn voor de landelijke overheid, lokale overheden en intermediaire partijen als de VNG. In deze paragraaf borduren we hierop voort door ze te rangschikken in een beperkt aantal categorieën (aanscherping regie, accent van beleid naar uitvoering, en verbetering van de ondersteuning aan en informatiehuishouding van gemeenten) en er nadere invulling aan te geven door aanvullende oplossingsrichtingen, concrete oplossingen en voorbeelden te presenteren. Hierbij dient bedacht te worden dat deze oplossingen en voorbeelden soms overlappend, elkaar aanvullend of juist elkaar uitsluitend zijn. Er bestaat niet zoiets als een totaaloplossing voor de gehele problematiek die verbonden is met het tijdig en adequaat implementeren van ICT-vernieuwingen op lokaal niveau. Wel kan een overzicht van diverse oplossingsrichtingen, oplossingen en voorbeelden helpen keuzes te maken die samen een versnelling en verbetering van die implementatie teweegbrengen.

Vergroot de doelmatigheid en doeltreffendheid van de landelijke regie

Voor het vergroten van het absorptievermogen van gemeenten is een aanscherping van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de landelijke regie en ondersteuning noodzakelijk. Deze aanscherping dient zowel op landelijk niveau als op bovenlokaal niveau te worden vormgegeven (zie hierna). De belangrijkste van deze aanscherpingen hebben betrekking op:

- helderheid ten aanzien van de samenhang en betekenis van de (ICT-) beleidsinitiatieven;
- aansluiting bij (en inleving in de situatie van) de dagelijkse beleidspraktijk en bedrijfsvoeringspraktijk van gemeenten;
- de wijze waarop de betreffende beleidsinitiatieven worden gecommuniceerd;
- de wijze waarop de implementatie daarvan wordt ondersteund door middel van landelijke standaarden en concrete hulpmiddelen voor adequate en tijdige acceptatie, invoering en uitvoering.

Om invulling te geven aan deze oplossingsrichting kan aan de volgende oplossingen en voorbeelden worden gedacht:

- Verbeter de *samenhang tussen de verschillende nationale en bovenlokale initiatieven* die betrekking hebben op ICT-vernieuwingen en stem de invoering ervan af op sectoraal-vakinhoudelijke initiatieven tot beleid en regelgeving waarvan (een gedeelte van) de implementatie op lokaal overheidsniveau dient plaats te vinden. Stel hierbij de rol van ICT veel minder centraal en het sectorale uitvoeringsbeleid op de werkvloer van gemeenten veel centraler. Een voorbeeld hiervan is de aanpak van VROM in het kader van de communicatie over de invoering van de basisregistraties voor adressen en gebouwen, omdat deze integraal worden gepresenteerd bij lokale overheden in de vorm van een soort ‘roadshow’. Een ander voorbeeld: breng het beleid ten aanzien van de Omgevingsvergunning nadrukkelijker in relatie tot de invoering van de basisregistraties adressen en gebouwen.
- Schenk voldoende *aandacht aan de planning van en randvoorwaarden behorende bij beleidsvraagstukken* of wetgevingstrajecten. Besteed bij de besluitvorming over de op lokaal niveau te implementeren ICT-vernieuwingen bijvoorbeeld expliciet aandacht aan het (op het juiste tijdstip) communiceren van de benodigde informatie over de *praktische* randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan – uiteenlopend van een inschatting van de te maken kosten en te verwachten baten tot en met het (aankondigen van de datum van het) vaststellen van de benodigde functionaliteit en technische specificaties. Er wordt nu te vaak ‘eerst verbouwd, zonder dat de informatiehuishouding op orde is’. Zo wordt het voorafgaand aan de implementatie van de basisregistraties voor adressen en gebouwen plannen van de invoering van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb) door gemeenten als onlogisch ervaren, is in veel gevallen de tijd tussen enerzijds (definitieve) besluitvorming over de invoering en anderzijds de deadline voor implementatie te kort of is er gezien de gelijktijdige implementatie van ander beleid een (tijdelijk) tekort aan capaciteit of middelen en wordt vaak vergeten om goed zicht te verkrijgen op de randvoorwaarden voor invoering en uitvoering (technisch, organisatorisch, financieel, politiek-bestuurlijk etc.). Als voorbeeld van hoe het zou moeten wordt door gemeenten gewezen op het programma DURP, waarbij ‘eerst een standaard is ontwikkeld, en daarna pas tot implementatie wordt overgegaan.’
- *Verbeter de wijze van communicatie inzake en voorlichting over ICT-vernieuwingen*. Zorg er bijvoorbeeld voor dat de gebruikte woorden goede aansluiten bij de door gemeentebestuurders en gemeentelijke managers gesproken ‘taal’. Vermijd zoveel mogelijk het gebruik van ICT-jargon (zoals bijvoorbeeld ‘architectuur’ of ‘server’) en spreek in plaats daarvan in bestuurderstaal of in de taal van beleidsuitvoerders, dienstverleners, handhavers en inspecteurs – zoals het

programmabureau EGEM met de EGEMwijzer al in praktijk brengt. Een ander voorbeeld is het gebruik van vernieuwende, aansprekende communicatievormen die de boodschap helder overbrengen, zoals filmpjes die de absurditeit illustreren van bestaande werkwijzen – zoals het voorbeeld waarin een ongetrouwde moeder om haar kind de achternaam van de vader te kunnen geven, zich binnen drie dagen na de bevalling persoonlijk aan de balie dient te komen melden (indien ze vergeten is vooraf een en ander te regelen).¹⁸ In algemene zin dient veel meer te worden gewerkt met concrete, laagdrempelige voorbeelden die aansluiten bij de specifieke beleidspraktijk en de belevingswereld van de doelgroepen: burgers, bestuurders, raadsleden, proces- of vakinhoudelijke managers en hoofden van diensten – zowel positief als negatief. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de overtuigingskracht van het simpele voorbeeld dat binnen één gemeente 59 verschillende adresregistraties (variërend van geavanceerde registraties tot excelsheets) naast elkaar worden gehanteerd).

- Zorg dat alle ‘boodschappenverkundigers’ (landelijk, regionaal, lokaal) primair aanhaken bij de bestaande politieke en bestuurlijke prioriteiten. Praat bijvoorbeeld niet over verbetering van dienstverlening of professionalisering van processen of het ambtelijke apparaat in algemene zin – dat heeft geen of onvoldoende landingskracht. Denk bijvoorbeeld aan de praktijk van de gemeente Utrecht, waar het thema elektronische dienstverlening weliswaar niet sterk is aangeslagen, maar waar door aan te haken bij het wel lokaal belangrijke onderwerp ‘wijkgericht werken’ ook belangstelling is ontstaan voor ICT-vernieuwingen. Een andere manier is veel meer in te zoomen op de mogelijkheden die ICT biedt voor verbetering van de veiligheid, het jeugdzorgbeleid of de opsporing van fraude en misbruik van voorziening, in plaats een eenzijdige focus op verbetering van de dienstverlening of de openbaarheid van bestuur. Met andere woorden, zoals al eerder aangegeven: *koppel de ICT-vernieuwingsagenda aan de politiek-bestuurlijke of beleidssectorale agenda.*
- *Creëer stimulerende (bijvoorbeeld financiële) randvoorwaarden* en wees daar duidelijk over zodat dit niet als remmend kan werken. Zo kan worden overwogen de verrekening van kosten tussen overheden achterwege te laten indien dit een aantoonbare versnelling van de invoering van ICT-vernieuwingen tot gevolg zal hebben. Een voorbeeld is dit te doen inzake de uitwisseling van basisgegevens, aangezien die als ‘fundament’ mede een impuls kunnen geven aan de implementatie overige ICT-vernieuwingen. (want: ‘het kost nu vaak al meer om de factuur op te stellen dan om de gegevens beschikbaar te stellen’).¹⁹

Verplaats de aandacht van beleid naar uitvoering

Verbeter de effectiviteit van de ondersteuning van en communicatie en voorlichting over de te implementeren ICT-vernieuwingen door de betreffende beleidsinitiatieven meer ‘uitvoeringsgericht’ te maken. Dit kan worden gerealiseerd door onder meer:

¹⁸ De impact van de inmiddels breed gebruikte metafoor van de paarse krokodil uit een commercial van Ohra is een fraai voorbeeld van het soort creatievere presentatievormen waarmee de absurditeit van bestaande situaties kan worden aangetoond.

¹⁹ Vergelijkbaar met één van de aanbevelingen van de Commissie Doctors van Leeuwen: ‘Overheidsinformatie is van alle overheden. Alleen in gevallen bij de wet bepaald, kan er sprake zijn van gesloten informatiehuishoudingen.’ Deze adviescommissie, die zich heeft gericht op de invloed van ICT op de Nederlandse publieke sector, geeft letterlijk aan: ‘Eén van de belangrijkste obstakels is het feit dat er op dit moment in geringe mate informatiedeling plaatsvindt tussen overheidsorganisaties en dat er in bepaalde gevallen ook betaald moet worden. Zo hebben gemeenten informatie nodig van het Kadaster en betalen daarvoor. In de huidige situatie heeft iedere organisatie zijn eigen informatiehuishouding en kan zelf bepalen of ze de daarin opgeslagen gegevens wenst te delen met andere overheden. Omdat alle overheden werk doen met een publieke dimensie zou deze situatie definitief tot het verleden moeten behoren. Informatie, verzameld en beheerd door een overheidsorganisatie, moet toegankelijk zijn voor alle overheden.’ (Commissie ICT en Overheid, 2001).

- *het inlevingsvermogen van departementale beleidsambtenaren met betrekking tot de dagelijkse gemeentelijke beleidspraktijk en beleidsvoeringspraktijk te vergroten.* Hierbij kan worden gedacht aan het op regelmatige basis (tijdelijk) uitwisselen van personeel tussen departementen en gemeenten, een verplichte stage van centrale beleidsmakers of wetgevingsjuristen bij lokale overheden, het organiseren van (wederzijdse) werkbezoeken of het op regelmatige basis organiseren van gezamenlijke bijeenkomsten (van gemeenteambtenaren en rijksambtenaren) rondom actuele thema's van beleid, uitvoering en handhaving die de relatie tussen rijk en gemeenten in het bijzonder betreffen.
- direct al vanaf de fasen van agendering en beleidsvoorbereiding *gemeenten intensief te betrekken*; dit kan concreet plaatsvinden door samen met gemeenten (lees vooral: de toekomstige uitvoerders op de dagelijkse werkvloer van gemeenten en/of hun sectorhoofden of directeuren) uitvoeringsgerichte impactanalyses uit te voeren. Deze vooronderzoeken dienen zich te richten op de consequenties die de implementatie zal hebben op onder meer de organisatie, de processen, de techniek en infrastructuur, de (financiële en personele) middelen – denk aan een inschatting van de kosten versus de baten – én hebben daarnaast het doel inzicht te genereren in de haalbaarheid en planning van deze implementatie – ook weer: parallel aan de aanbevelingen voor gemeenten. De in het kader van de voorbereiding van de implementatie van de basisregistraties adressen en gebouwen verrichte haalbaarheidsstudies kunnen hier mede inspiratie voor bieden. Hierbij dient uiteraard ook aandacht te worden geschonken aan de samenhang en eventueel benodigde afstemming van de implementatie van het betreffende beleidsinitiatief met andere (landelijke, bovenlokale of interngemeentelijke) lopende of aangekondigde beleids- of uitvoeringsvernieuwingen.²⁰ Om medewerking aan de uitvoering van deze uitvoeringsgerichte impactanalyses vooral voor kleinere gemeenten betaalbaar te houden, maar ook om een centrale impuls te geven aan de implementatie van ICT-vernieuwingen, kan centrale financiering van deze voorbereidende onderzoeken worden overwogen. Dat kan gerealiseerd worden door op rijksoverheidsniveau hiervoor gelden te reserveren, maar ook door op het koepelniveau van gemeenten budget vrij te maken (denk aan een voorinvestering door de BNG of andere financiële oplossingen via de VNG of via bijvoorbeeld sectorale, vakinhoudelijke verenigingen als de landelijke vereniging Bouw- en Woningtoezicht).
- Overweeg of het aanbrengen van een accentverschuiving in de (formulering van) landelijke beleidsdoelstellingen een bijdrage kan leveren aan het absorptievermogen van lokale overheden. Deze accentverschuiving impliceert een *focus op het (beleids)resultaat* van ICT-vernieuwingen (de outcome) in plaats van een focus op de implementatie van de vernieuwing zelf (de output). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het werken met percentages van het daadwerkelijk gebruik van elektronische voorzieningen voor burgers en bedrijven (vergelijk de 'pay per view' gedachte) in plaats van aan de wat meer abstracte en in de perceptie van gemeenten onduidelijkheid oproepende doelstelling van 65% elektronische dienstverlening. De crux van deze oplossingsrichting is dat hiermee de implementatie van het beleid – en i.c. de meting van de resultaten daarvan – sterker kan worden gekoppeld aan het al of niet voldoen aan een behoefte van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

²⁰ Overigens is niet uitgesloten dat de resultaten van deze impactanalyses (en het vergroten van het inlevingsvermogen met betrekking tot de gemeentelijke beleidspraktijk) voor sommige beleidsterreinen, zoals voor de keten van werk en inkomen of voor het vreemdelingenbeleid, aanleiding zijn tot een tijdelijk 'beleidsmoratorium'. In die gevallen waar de afgelopen jaren zodanig veel beleids- en wetswijzigingen zijn doorgevoerd met substantiële impact op lokaal overheidsniveau, dat het absorptievermogen bij wijze van spreken alleen nog maar is gebaat bij een periode van rust en stabiliteit, is dit een vaker genoemde optie gebleken.

Maak meer gezamenlijke maar ook bindende afspraken

Scherp de centrale sturing en ondersteuning van lokale overheden vanuit landelijke overheid, programmabureaus, de VNG en/of sectorale beleidsorganisaties aan door:

- *Meer gebruik te maken van de op beleidsinhoud en -uitvoering gerichte regionale of landelijke koepelorganisaties of verenigingen om het belang van ICT-vernieuwing voor het voetlicht te brengen en de aanpak van de implementatie meer uitvoeringsgericht te maken – zoals de vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland (denk aan de ontwikkeling van de omgevingsvergunning het daarin besloten Digitaal Bouwloket), de Vereniging Directeuren Publiekszaken of de Nederlandse Vereniging van de afdelingen Burgerzaken). Ook het recente initiatief van het zogenoemde Pact van Pans en in het bijzonder de gemeentelijke ontwikkelingsgroep GovUnited kunnen een belangrijke faciliterende rol vervullen.*
- De *aandacht* en de in te zetten middelen te verschuiven van (de in de ogen van gemeenten vaak lastig kopieerbare) gemeentelijke pilots *naar de ontwikkeling van landelijk bruikbare standaarden*, concrete handreikingen en praktische, toegankelijke stappenplannen voor de implementatie van ICT-vernieuwingen. Er is, met andere woorden, behoefte aan meer kant en klare oplossingen. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van het Digitale Bouwloket in de sector ruimtelijke ordening. Een ander voorbeeld is het door gemeenten, de VNG, EGEM en leveranciers doorontwikkelde Standaard Uitwisselings Formaat (StUF) – zie ook de volgende oplossingsrichting.²¹
- Scherp de *centrale sturing (en ondersteuning) van ICT-leveranciers* vanuit landelijke overheid, programmabureaus, de VNG en/of sectorale beleidsorganisaties aan door zowel meer samenwerking met leveranciers aan te gaan (bijvoorbeeld in samenwerking met brancheverenigingen of met gebruikersverenigingen) als meer disciplineren van leveranciers in te zetten waar het gaat om de ontwikkeling van (open) standaarden, standaard pakketten (bijvoorbeeld voor een zogenoemd mid-office) of het realiseren van standaarden voor koppelvlakken. Zo kan ten aanzien van softwarematige keuzes worden overwogen of een certificeringsaanpak een effectieve bijdrage aan de standaardisering van ICT levert. Concreet zou op centraal niveau een verplicht te gebruiken ontwerp kunnen worden vastgesteld of kunnen centrale kwaliteitseisen worden vastgesteld – vergelijkbaar met het destijds centraal vastgestelde logisch ontwerp van de GBA en de nu nog gehanteerde methode van schouwing en toetsing – waaraan alle leveranciers zich te houden hebben – op straffe van uitsluiting van levering aan de gemeentelijke markt. Met andere woorden: te denken is aan de ontwikkeling van een keurmerk voor leveranciers dat gemeenten duidelijkheid biedt en ‘voorkomt dat 465 keer opnieuw het wiel moet worden uitgevonden en onderhandelingen moeten worden gevoerd.’ Hierbij kan een zekere mate van ‘zelfbinding’ bij gemeenten van belang zijn, bijvoorbeeld wanneer men wil dat de VNG of EGEM namens hen een actieve rol gaat spelen in het maken van dergelijke afspraken met leveranciers en/of het maken van (model)afspraken met de voor een bepaalde sector voor de hand liggende samenwerkingspartners op lokaal en regionaal niveau – denk bijvoorbeeld aan projectontwikkelaars, architectenbureaus, sloopbedrijven, gemeentelijke en provinciale afdelingen in de sector ruimtelijke ordening.
- Een gericht en *minder vrijblijvend incentivebeleid te voeren* ten aanzien van de invoering van ICT-vernieuwingen (denk aan het thans ontbreken van sancties zoals bij de invoering van de Wkpb of het BSN), bijvoorbeeld door kortingen op te leggen of bonussen uit te delen bij (niet) tijdige implementatie of door het hanteren van prestatievergelijkingen of zonodig ‘zwarte lijsten’ van gemeenten die ondanks afspraken niet tijdig en adequaat implementeren, maar:

²¹ Recentelijk is StUF 2.0 beschikbaar gekomen, een nieuwe en verbeterde versie van deze standaard die nodig is ‘om de uitwisseling van gegevens tussen verschillende automatiseringssystemen binnen een gemeente, mogelijk te maken. Om elektronische dienstverlening te realiseren zijn immers vaak gegevens nodig uit verschillende systemen. Door de afspraken hierover vast te leggen in een standaard, wordt bovendien voorkomen dat er in elke gemeente maatwerk moet worden ontwikkeld om de koppelingen te realiseren’. Zie www.egem.nl.

- Wees dan wel glashelder over wanneer en onder welke voorwaarde de implementatie ‘goed’ is verlopen;
- Communiceer beter dan tot op heden over de betekenis en praktische consequenties van de implementatie. Denk hierbij heel concreet aan de te gebruiken taal, de aan te spreken doelgroep, de wijze van presentatie, het benadrukken van mogelijkheden tot samenwerking, te zetten stappen, de technische specificaties en beschrijving van functionaliteiten en vooral... *waarom* het nuttig is tot implementatie over te gaan – gezien vanuit gemeentelijke én nationale belangen maar zéker vanuit het concrete belang i.c. voor burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties;
- Voorkom hiermee het hier en daar bestaande gevoel van ‘het zal wel loslopen’ als we niet of niet tijdig of niet adequaat zijn met de implementatie.

Een voorbeeld is de ranglijst van gemeenten die advies.overheid.nl hanteert ten aanzien van hun prestaties op ICT-vernieuwingsterrein, waarvan gezegd wordt dat alleen als je helemaal bovenaan of helemaal onderaan staat, het impact heeft op de lokale bestuurders en managers; geopperd wordt dat het effectiever zou zijn om zonodig op onderdelen aan gerichte ‘naming and shaming’ te doen. Mogelijk dat ook hier een aantal buitenlandse oplossingsrichtingen kan inspireren, zoals de monitoring in het Verenigd Koninkrijk (VK) op de kwaliteit van dienstverlening en de centrale financiering in Denemarken. De voortgangscontrole in het VK is ontstaan vanuit de gedachte dat de daar op lokaal doorgevoerd bezuinigingsdoelstelling van 2,5% op jaarbasis niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van de dienstverlening – wat mede een incentive kan zijn voor het doorvoeren van ICT-vernieuwingen. In Denemarken beheert het ministerie van Financiën de gelden bestemd voor ICT-vernieuwingen, waardoor vele discussies over de verdeling van kosten en baten achterwege kunnen blijven.²²

- *Randvoorwaarden te scheppen voor lokale of regionale samenwerkingsvormen* zoals Shared Service Centra, die schaal- en efficiencyvoordelen opleveren en de implementatie van ICT-vernieuwingen derhalve aantrekkelijk(er) maken. Een bestaand voorbeeld hiervan betreft de stimuleringsregeling van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gericht op de samenwerking van gemeentelijke sociale diensten, waarvan bijna tweehonderdvijftig gemeenten in meer dan tachtig samenwerkingsverbanden gebruik maken.²³ Een scherpere variant hierop is het *verplicht stellen* van bovenlokale samenwerking in geval de implementatie van ICT-vernieuwingen stopt ondanks krachtige ondersteuning vanuit de centrale overheid (vergelijk de gedwongen samenwerking in Oostenrijk tussen overheden in de zogenoemde E-Cooperation Board, die specifiek voor de implementatie van ICT-vernieuwingen staat opgesteld).²⁴

In algemene zin hebben gemeenten inzake het aangaan van externe samenwerking in de vorm van shared services volgens Korsten et al. (2004) de keuze tussen:

1. *Het netwerkconcept*. Een lichte, relatief vrijblijvende samenwerkingsvorm, waarbij ambtenaren in hun eigen organisatie blijven werken, maar op een aantal terreinen gezamenlijk opereren. ‘Netwerkstad Twente’ is hiervan een voorbeeld. Voordelig indien men tijd nodig heeft om naar elkaar toe te groeien en men kansen wil verkennen. Indien het behalen van schaalvoordelen van groot belang is, zoals bijvoorbeeld bij veel kleinere gemeenten met beperkte capaciteit, is deze vorm niet te prefereren. Kostenbesparingen of personeelsreductie

²² Mulder en Jansen, 2005.

²³ In een toelichting geeft de heer Nilwik van het Coördinatiepunt ICT Gemeenten aan dat er nog altijd gemeenten zijn met dertig klanten, die aan hun eigen winkeltje vasthouden en daarvoor vijf mensen op de loonlijst hebben staan; ‘de vele en snelle ontwikkelingen rond wetgeving, ketensamenwerking (UWV, CWI) en dienstverlening (DigiD, Burgerservicenummer) maken dat volgens hem echter steeds minder verantwoord (...) Doorgaans komt dan vanzelf de vraag naar verdergaande samenwerking op met als meest vergaande uitkomst een intergemeentelijke sociale dienst.’ (Automatiseringsgids van 29 april 2005).

²⁴ Interessant is dat deze E-Cooperation Board ook sterke relaties heeft met gemeentelijke ICT-experts en met ICT-leveranciers, en dat veel projecten onder relatief strakke bestuurlijke regie worden vormgegeven in publiek-private samenwerkingsconstructies met deze leveranciers (Mulder en Jansen, 2005).

liggen bijvoorbeeld niet voor de hand, evenmin als vermindering van investeringen in technologie of opleidingskosten;

2. *Het centrumconcept*, waarbij één van de gemeenten of organisaties de shared services geheel voor haar rekening neemt, zoals aanvankelijk het geval is geweest bij SVHW. Deze samenwerkingsvorm is onder meer te overwegen indien één van de gemeenten een veel hogere kwaliteit van de betreffende service heeft bereikt dan de anderen, als door de omvang van de werkzaamheden het inkopen bij één van de gemeenten aantrekkelijk is (vgl. de situatie van Ten Boer) of als één van de partners vanuit een reeds bestaande bovenlokale functie goed in staat is de gemeenschappelijke rol op zich te nemen (zoals SVHW). Voordeel is dat bij deze vorm van uitbesteding daadwerkelijk schaalvoordelen worden behaald en de kwetsbaarheid van vooral kleinere ambtelijke organisaties vermindert. Nadeel is een vergrote afhankelijkheid van de dominante partner – waardoor bijvoorbeeld in tijden van bezuinigingen de wensen van de overige organisaties minder snel ingewilligd zouden kunnen worden.
3. *Het matrixconcept*. In dit concept nemen de deelnemende organisaties allen één of meerdere shared services voor hun rekening, en treden de betreffende medewerkers in dienst van de gemeente of organisatie die op hun terrein de centrale rol gaat vervullen. Voorbeeld zijn de K5-gemeenten (in de Zuid-Hollandse Krimpenerwaard). De voor- en nadelen zijn vergelijkbaar met die van het centrumconcept, maar de onderlinge verbondenheid en afhankelijkheid zijn groter; potentieel nadeel bij toename van het aantal verdeelde activiteiten is dat een (mogelijk nieuwe) vorm van verkokering op kan treden, vergelijkbaar met die van een aantal grotere gemeenten. Bij deze vorm van samenwerking is het vooral van belang transparante onderlinge kostenverrekeningsmechanismen te hanteren (zie verder Korsten et al., 2004: 60);
4. *Het shared service centrum concept*, waarbij bepaalde afdelingen worden samengevoegd tot één nieuwe organisatorische eenheid, die via contracten diensten verleent aan de deelnemende partijen. Ook hier is sprake van een overstap (al dan niet in detachingsverband) van ambtenaren. Voorbeeld hiervan is de samenwerking tussen de Friese gemeenten (ISZF). De voordelen zijn gelegen in 'een combinatie van eigenschappen', te weten: schaalgrootte, heldere scheiding tussen bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden, bundeling van professionaliteit (zonder gebonden te zijn aan één van de partijen), eenduidigheid van de relatie (minder problemen bij uitstroom van één van de partners dan bij het matrixconcept) en gemakkelijk uit te breiden met nieuwe services of 'taakvelden'. Nadelen kunnen zijn dat, indien niet gekozen wordt voor een heldere structuur en bundeling in één ambtelijk apparaat, de situatie onoverzichtelijk wordt, de bestuurders extra tijd aan coördinatie en afstemming kwijt zijn en (mede daardoor) de kostenvoordelen sterk kunnen tegenvallen.²⁵

Op basis van dit overzicht aan samenwerkingsconcepten, de daaraan verbonden voor- en nadelen en vooral ook hun eigen specifieke situatie (ontwikkelingsstadium, capaciteit, situatie in de omgeving, onderling vertrouwen etc.) zullen lokale overheden moeten overwegen of en zo ja welke vorm van samenwerking mogelijk kan helpen hun absorptievermogen tot de implementatie

²⁵ Kosten et al. voegen hier zelf nog het *SETA-concept* aan toe: Samen En Toch Apart. Dit concept is een nadere uitwerking van het shared services concept dat mede tot stand is gekomen naar aanleiding van de constatering dat veel kleinere gemeenten enerzijds schaalgrootte tekort komen om voldoende 'kwaliteit te leveren' en anderzijds hechten aan het principe van 'de politiek dicht bij de burger.' In dit concept wordt het politiek primaat van de deelnemende gemeenten gehandhaafd, worden de betrokken ambtenaren in één facilitair bedrijf ondergebracht en wordt de samenwerking expliciet vastgelegd in een convenant. Daarnaast kan nog worden gewezen op de specifieke (juridische) vorm waarin samenwerking wordt gegoten. Vaak is dit de figuur van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en wordt gesproken van verlengd lokaal bestuur (indien de bestuurders niet rechtstreeks door burgers maar door raadsleden zijn gekozen) of van een sectorale bundeling (zoals op het vlak van de sociale dienst in de praktijk gebracht door de gemeenten Ubbergen, Groesbeek en Millingen). Volgens Korsten et al. is het potentiële nadeel van Wgr-constructies dat deze minder transparant (voor burgers en raadsleden) kunnen zijn. Zie verder, ook voor de kritieke factoren en invoeringscondities zowel Korsten et al., 2004 als – ter vergelijking met de rijksoverheid – Matthijsse et al., 2005).

van ICT-vernieuwingen te vergroten. Tegelijkertijd dienen deze factoren te worden meegenomen bij het ontwikkelen van randvoorwaarden voor of het opleggen van verplichtingen aan gemeenten door de rijksoverheid of bijvoorbeeld EGEM of de VNG.

Vergroot de slagkracht van de gemeentelijke organisatie

Om de implementatie van ICT-vernieuwingen tijdig en adequaat te kunnen implementeren, dient het absorptievermogen van lokale overheden te worden vergroot. Hiervoor is vooral van belang dat binnen gemeenten zelf meer slagkracht wordt ontwikkeld met betrekking tot het doorvoeren van de gewenste veranderingen. Binnen dat kader passen de volgende oplossingsrichtingen en voorbeelden:

- Beschouw de implementatie van ICT-vernieuwingen *niet langer als een primaire aangelegenheid van de gemeentelijke afdeling O, I en A* (of soortgelijke ICT-stafafdelingen of organisatie-eenheden). Beleid gericht op ICT-vernieuwingen of sectoraal beleid met een grote ICT-dimensie zijn bedoeld voor vernieuwing en verbetering van de (specifieke) relaties met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en zijn niet bedacht met het oog op de implementatie van ICT als zodanig (!).
- Om goed zicht op de uitgangspositie van de gemeente te verkrijgen, dient te worden overwogen *onderzoek te doen naar het zogenoemde HRM-vraagstuk*. Inventariseer, in lijn met het rapport van het A+O fonds²⁶ maar dan op meer detailniveau voor de eigen organisatie, welke consequenties het programma Andere Overheid en in het bijzonder de op de gemeenten afkomende ICT-vernieuwingen hebben voor de samenstelling van het personeelsbestand (in termen van kennis, vaardigheden en attitude) en inventariseer welke veranderingen (denk aan cultuur, structuur en procedures) noodzakelijk zijn om de gewenste transformatie tot een andere, meer digitale lokale overheid te realiseren.
- Zorg er voor dat de – mede op basis van een gemeentebrede inventarisatie tot stand gekomen – visie (zie de betreffende oplossingsrichting als beschreven in de volgende categorie) zo breed mogelijk ‘gedragen’ gaat worden binnen de eigen organisatie (door bestuurders, staf, managers, hoofden van diensten en de overige medewerkers): *start met de meerwaarde van ICT-vernieuwingen c.q. de problematiek van voortgaan met de huidige manier van werken krachtig voor het voetlicht te brengen*. Eén concrete manier om (meer) draagvlak bij bestuurders en managers in de categorie van de zogenoemde ‘non-believers’ te genereren is hen mee te nemen naar de gemeentelijke werkvloer (bijvoorbeeld de balie van Burgerzaken of SoZaWe) en ze daar een dagdeel mee te laten draaien, en dit te combineren met laagdrempelige en op de beleidsonderwerpen toegespitste voorbeelden van hoe de implementatie van ICT-vernieuwingen de beleidsuitvoering of de handhaving kan verbeteren.
- Probeer hierbij de kloof te dichten tussen de ICT- of O, I & A-afdelingen enerzijds en de sectorhoofden (of proceseigenaren) van beleidsuitvoerende organisatieonderdelen vanuit centraal niveau (het college, de directie en/of het managementteam) een duidelijke, gezamenlijke (‘concernbrede’) opdracht mee te geven met daaraan verbonden resultaatverplichtingen.
- Verminder tegelijkertijd de ‘verkokering’ binnen de organisatie door *aanstelling van een centrale informatiemanager* of Chief Information Officer (CIO’s) die voldoende verantwoordelijkheid en bevoegdheid heeft om over de grenzen van de bestaande organisatie-eenheden heen ICT-vernieuwingen aan te sturen.²⁷ In middelgrote tot grotere gemeenten, waar de verkokering doorgaans groot is, kan worden overwogen om naast de centrale informatiemanager per (grotere) organisatie-eenheid een vergelijkbare coördinerende functie in het leven te roepen. Uiteraard ligt dan de inrichting van adequate afstemming tussen deze functionarissen onderling en met de

²⁶ Frank van Zutphen en Peter Donker van Heel – Andere overheid en consequenties voor het gemeentepersoneel, Ecorys, maart 2005, in opdracht van het A+O fonds gemeenten.

²⁷ De aanstelling van een CIO of de centralisering van de ICT-functie heeft als bijkomend voordeel dat wanneer zich bij de aankondiging van nieuw beleid geen natuurlijke ‘problemeigenaar’ voordoet – wat niet zelden voorkomt bij de huidige ICT-vernieuwingen – er in elk geval een ‘concernbreed’ aanspreekpunt is voor de landelijke overheid en de lokale bestuurders.

centrale informatiemanager voor de hand – bijvoorbeeld in de vorm van een *centraal projectteam*.²⁸

- Voor grotere of middelgrote gemeenten is een te overwegen alternatief voor het verminderen van verkokering (en een met de aanstelling van CIO's te combineren alternatief) om de *gehele ICT-functie binnen de gemeente te centraliseren* – bijvoorbeeld in de vorm van een Shared Service Centrum – en hechte samenwerking tussen deze centrale organisatie-eenheid en de sectorale, beleidsuitvoerende afdelingen en diensten te organiseren.
- Voor kleinere gemeenten geldt, net als voor het eenmalig uitvoeren van een gemeentebrede inventarisatie, dat bovenlokale (intergemeentelijke of keten-) samenwerking uitkomst kan bieden bij gebrek aan geld, kennis of capaciteit maar ook met het oog op een efficiënte en effectieve inrichting van de bedrijfsvoering als zodanig. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan een intergemeentelijk Shared Service Centrum (SSC) of aan uitbesteding van (delen van) de ICT-functie aan andere gemeenten of aan een private organisatie, maar ook aan minder geïstitutionaliseerde vormen van samenwerking, zoals een kennisnetwerk of gericht sectoraal (bovenlokaal) overleg (zie de uitwerking bij de voorgaande categorie oplossingsrichtingen en voorbeelden).²⁹
- Maak voor de uitvoering van specifieke ICT-vernieuwingen gebruik van de rol van zogenoemde 'verbinders': invloedrijke of gezaghebbende figuren ofwel 'moderne leiders' die als ambassadeur van de ICT-vernieuwingsoperatie de boodschap uitdragen.³⁰ Deze rol dient (bij voorkeur) te worden vervuld door personen die in de eigen organisatie werken of hebben gewerkt danwel elders voldoende gemeentelijke praktijkervaring hebben opgedaan om de organisatie 'in beweging te krijgen.' Zorg er daarbij voor dat deze verbinders voldoende middelen en bevoegdheden hebben om gericht opdrachten te kunnen geven of andere noodzakelijk geachte instrumenten in te kunnen zetten (zoals middelen voor voorlichting en communicatie).
- *Denk outside in, niet inside out*, zowel vanuit het rijk als vanuit gemeenten. Kijk bij invoering van alle nieuwe (ICT) beleidsinitiatieven bijvoorbeeld naar de meerwaarde c.q. mogelijkheden van samenwerking (en besteed op die wijze steeds impliciet aandacht aan de mogelijkheden tot verbetering van het absorptievermogen). Zie ook hier weer de eerder beschreven uitwerking van samenwerkingsvormen. Maak hierbij een expliciete afweging tussen:
 - Betere intragemeentelijke samenwerking (niet exclusief als oplossing, maar bijvoorbeeld in de vorm van een Shared Service Centrum of de intensivering van de relaties door de inzet van 'verbinders');
 - Betere intergemeentelijke of – breder, ook met andere overheden of met bedrijven – interorganisatiele samenwerking... die indien nodig (op logische of natuurlijke gronden gezien de resultaatgerichtheid) leidt tot uitbesteding of vormen van centralisering (op koepel- of sectorniveau of op rijksoverheidsniveau) – vergelijk de voorbeelden van Ten Boer of de gemeentelijke samenwerking in Friesland.

²⁸ Vergelijk ook de voorbeelden uit onder meer het Verenigd Koninkrijk, waar een landelijke CIO is aangesteld die samenwerkt met CIO's van ministeries en gemeenten en Oostenrijk, waar een landelijke CIO over een ICT Board beschikt die samen met de ministeries zorgdraagt voor samenwerking tussen de bestuurslagen (Mulder en Jansen, 2005).

²⁹ Bijkomend voordeel van bovenlokale samenwerking is dat niet, zoals bij de inhuur van externe expertise, de kans groot is dat de betreffende kennis en ervaring snel uit de organisatie verdwijnen na afronding van de betreffende projecten of programma's.

³⁰ Verbinders zijn 'mensen die de kunde bezitten om te gaan met de politieke, technische, economische en juridische rationaliteiten in complexe ICT-projecten', maar hier is vooral van belang dat het tevens mensen zijn die 'de kunst beheersen om mensen en processen zodanig te verbinden dat werkbare oplossingen ontstaan en patstellingen kunnen worden doorbroken' – waarbij gevoel voor politieke verhoudingen van belang is, maar ook een zekere vorm van ondernemerschap (Bekkers, 2005).

Herijk de functie van informatievoorziening binnen de organisatie

- Ontwikkel op korte termijn een *organisatiebrede, samenhangende visie* op (de invoering van) ICT-vernieuwingen waarin de optimalisering van eigen informatiehuishouding en de implementatie van basisregistraties een prominente rol spelen.
- In de meeste gevallen zal hiervoor eenmalig een (compacte maar) *gemeentebrede inventarisatie van de eigen, bestaande systemen en informatiehuishouding* aan vooraf moeten gaan, zodat de uitgangssituatie inzichtelijk wordt.³¹ Ten aanzien van het onderdeel systeeminventarisatie dient gericht bekeken te worden welke bestaande systemen voor meerdere afdelingen tegelijkertijd gebruikt zouden kunnen worden (want: over het algemeen wordt de uitnutting van bestaande ICT-systemen als suboptimaal beoordeeld). De resultaten van de inventarisatie – die het karakter van een quick scan (zoals of vergelijkbaar met die van het programmabureau EGEM) heeft – geven idealiter ook op hoofdlijnen aan welke ‘winst met ICT’ kan worden behaald door de gemeente, in termen van specifieke (sectorinhoudelijke) voordelen voor de organisatie maar zeker ook voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.
- Indien voor het verrichten van deze gemeentebrede inventarisatie onvoldoende kennis, capaciteit en/of geld beschikbaar is, overweeg dan (ook op dit punt) *samen te werken met andere gemeenten* (die wel de beschikking hebben over benodigde (ervarings)gegevens of waardoor gezamenlijk wel de benodigde middelen voorhanden komen) of werk samen met logisch-natuurlijke ketenpartners (bedrijven, andere overheden en instellingen) in de betreffende beleidsgebieden. Met deze inventarisatie kan aan lokale beslissers inzichtelijk worden gemaakt dat met ICT bijvoorbeeld de bestaande dienstverlening sterk kan worden verbeterd (sneller, goedkoper, meer voldoende aan de verwachtingen van de burger) of de bestaande aanpak van handhaving en toezicht doelmatiger en doeltreffender kan worden.
- In meer algemene zin wordt aanbevolen het onderwerp *ICT-vernieuwing standaard mee te nemen in de planning en control cyclus* van de organisatie, waardoor via de behandeling in de gemeenteraad en het college van B&W (extra) aandacht voor het thema is gegarandeerd;
- Daarnaast wordt aanbevolen bij aankondiging van ieder *nieuw* (enigszins substantieel) beleidsplan of van elke (enigszins betekenisvolle) beleidswijziging ook op het eigen gemeentelijke niveau een *uitvoeringsgerichte impactanalyse* uit te voeren. Net als de eerdergenoemde impactanalyse die door landelijke, bovenlokale en lokale partijen samen wordt verricht (in het kader van vooronderzoek bij majeure ICT-vernieuwingen), zal deze zich dienen te richten op de consequenties die de implementatie zal hebben op de organisatie, de processen, de techniek en infrastructuur, de (financiële en personele) middelen én gericht moeten zijn op het genereren van inzicht in de haalbaarheid en planning van deze implementatie.³² Dergelijke impactanalyses zullen vrijwel nooit door één organisatieonderdeel – zoals een O-, I- en A-afdeling – kunnen worden verricht; in bijna alle gevallen zal alleen samen met meerdere afdelingen of eenheden van de gemeente – namelijk alle organisatieonderdelen die ‘geraakt’ zullen worden door de beleidswijziging – een toereikende inschatting van de impact kunnen worden gegenereerd. Bovendien zal het om gelijksoortige redenen in veel (en in een alleen maar toenemend aantal) gevallen noodzakelijk zijn om met een aantal buitengemeentelijke partijen (andere gemeenten, maatschappelijke groeperingen of bedrijven) de impactanalyse gezamenlijk uit te voeren (zoals

³¹ Het is hierbij van belang dat niet alleen de technische maar ook de beleidsinhoudelijke, organisatorische, juridische, politiek-bestuurlijke en financiële aspecten worden meegenomen. Een primair technische inventarisatie zou het doel voorbij schieten; het gaat om een overzicht van de stand van zaken dat kan worden gebruikt om een op verbetering van de beleidsuitvoering (dienstverlening, handhaving, toezicht etc.) gerichte visie op ICT-vernieuwingen op te stellen.

³² Deze impactanalyse kan worden beschouwd als instrument van ex ante evaluatie, zoals bijvoorbeeld op een ander terrein de milieu effect rapportage wordt ingezet. Een dergelijk onderzoek vergroot niet alleen het inzicht in de effecten van invoering en uitvoering, maar kan ook als ‘early warning evaluatie’ functioneren (welke bijstellingen of aandachtspunten zijn van belang voor de implementatie?) en een positief effect hebben op de acceptatie of in elk geval de bewustwording van de beleids- of ICT-vernieuwing binnen de organisatie en door de betrokken partijen en personen – hetgeen op zichzelf al voordeel kan opleveren in termen van haalbaarheid en absorptievermogen.

bijvoorbeeld ook de RDW en zijn ketenpartners gewoon zijn te doen in geval van op komst zijnde beleidswijzigingen).

4.4 Schematisch overzicht

Voordat we aan de beantwoording van de laatste drie deelvragen van dit onderzoek toekomen, presenteren op de volgende pagina's een schematisch overzicht van de meest in het oog springende beleidsmatige, organisatorische en sturingsknelpunten en de bijbehorende oorzaken, oplossing(s)richting(en) en voorbeelden. Het gaat hierbij uiteraard niet om een limitatieve en/of statisch gearde set van knelpunten en oplossingen, maar om een opsomming die de lezer kan helpen snel een inzicht te verkrijgen in de aard van de problematiek en de te overwegen alternatieve oplossingen en voorbeelden. Een hulpmiddel dat, gezien de veelheid van de beschreven ontwikkelingen, problemen en alternatieven, hopelijk helpt grip te krijgen op de actuele situatie en mogelijkheden voor de toekomst.

Beleidsmatige knelpunten	Oorzaken/verklaringen	Oplossingsrichtingen	Oplossingen	Voorbeelden
Sommige beleidsdoelstellingen vinden onvoldoende weerklank bij gemeenten (zoals: target van 65% dienstverlening elektronisch in 2007)	<p>Doelstellingen zijn te abstract om directe voordeel vanuit gemeentelijke doelstellingen te zien</p> <p>Het inlevingsvermogen van beleidsmakers en wetgevingsjuristen in de gemeentelijke beleidspraktijk schiet tekort</p> <p>Doelstellingen en ambities zijn soms te wijdloepig beschreven c.q. teveel in detail uitgewerkt ('men zou meer moeten zeggen of minder')</p>	<p>Doelstellingen formuleren in termen die voor gemeenten direct herkenbaar zijn en daardoor draagkracht genereren bij bestuurders en managers</p> <p>Standaard vooroverleg met gemeenten (of de VNG als brancheorganisatie) voordat beleidsdoelstelling definitief worden geformuleerd</p> <p>Permanente intensivering van de kennisoverdracht tussen gemeenten en centrale beleidsmakers</p>	<p>Doelstellingen koppelen aan concreet te behalen resultaat voor gemeenten en hun omgeving: van <i>output</i>gerichte formulering naar <i>outcome</i>gerichte formulering, gekoppeld aan concrete beleidsterreinen als Bouwen en Wonen of Werk en Inkomen</p> <p>Stimuleren of voor perioden verplichten van personele uitwisseling tussen beleidsmakende instanties (veelal departementen) en lokale beleiduitvoerende instanties</p>	<p>Doelstelling bijvoorbeeld koppelen aan het gebruik dat in een bepaalde beleidssector wordt gemaakt van de nieuwe voorzieningen. Zoals: 50% van de bouwaanvragen wordt digitaal afgehandeld in 2008 of: de doorlooptijd van aanvragen voor geboorte-uittreksels is gehalveerd in 2007</p> <p>Kwaliteit geformuleerde beleidsdoelstellingen meenemen in ex ante impactanalyse i.s.m. gemeentelijke praktijk</p> <p>Verplichte periodiek terugkerende stage of werkbezoek van medewerkers van departementen en gemeenten (wederzijds)</p>
Wettelijke verplichtingen tot invoering zijn onvoldoende garantie voor tijdige en/of adequate implementatie	Gemeenten zijn er aan gewend dat wettelijke verplichtingen niet strak worden gehandhaafd en kiezen derhalve primair voor implementatie van vernieuwingen die bij de eigen prioriteiten passen	De landelijke overheid gaat meer handhaven en sanctioneren, zodat gemeenten weten dat wettelijke verplichtingen serieus genomen moeten worden	Er worden financiële consequenties verbonden aan het (niet) halen van de deadline voor implementatie van ICT-vernieuwingen (voorwaarde is wel dat er haalbare en heldere plannings worden afgegeven)	<p>Korting op bijdrage aan het gemeentefonds in voorkomende gevallen</p> <p>Compensatie vanuit het gemeentefonds van de invoeringskosten bij tijdige en adequate implementatie</p>
De hoeveelheid landelijk beleid en het gebrek aan samenhang daartussen, ook gebrek aan heldere samenhang in de ondersteuning van de uitvoering, bemoeilijkt implementatie van de ICT-	Afstemming tussen departementen en/of tussen landelijke programmabureaus is onvoldoende; er is onvoldoende integraliteit in de ontwikkeling en	Meer vooroverleg en afstemming tussen departementen onderling en programmabureaus en andere betrokken instanties; voor vaststelling van beleid inzake	Meer gebruik maken van bestaande landelijke of bovenlokale beleidsinhoudelijke overlegorganen en koepelorganisaties (denk aan	<p>Voorbeeld van hoe het niet moet: volgorde invoering Wkpb en BAG</p> <p>Breng het beleid t.a.v. de Omgevingsvergunning nadrukkelijker in relatie tot de invoering van basisregistraties en</p>

<p>voorzieningen (<i>zie ook sturingsknelpunten</i>)</p>	<p>ondersteuning van beleid en beleidsuitvoering</p>	<p>ICT-vernieuwing standaard toetsen, afstemmen en zonodig bijstellen van beleidsdoelstelling en (wijze van) uitvoerings-ondersteuning</p>	<p>bijvoorbeeld aan de NVVB, VGS, VNG, IMG 100.000+, VIAG, landelijke vereniging BWT of Divosa)</p>	<p>gebouwen Gezamenlijk (rijksoverheid en gemeenten en/of branche- of vakorganisatie) in het voortraject uitvoeren van uitvoeringsgerichte impactanalyses</p>
<p>Beleid- en regelgeving is vaak onvoldoende afgestemd op de logica van burgers en bedrijven; knelpunt is dat dit lastig is uit te leggen en gemeenten daardoor niet zelden met tegenzin werken aan vernieuwingen (waaronder ICT-vernieuwingen)</p>	<p>Te grote afstand tussen beleidsmakers en wetgevingsjuristen enerzijds en gemeentelijke beleidspraktijk anderzijds</p>	<p>Zorg dat ook het rijksbeleid zelf vraaggericht wordt; opgezet vanuit de logica van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Zorg vervolgens dat op basis daarvan integraal rijksbeleid ten aanzien van ICT-vernieuwingen wordt geformuleerd</p>	<p>Maak gebruik van burgeronderzoek op lokaal niveau (en initieer of stimuleer) dit indien niet voorhanden; de afgelopen jaar uitgevoerde onderzoeken in het kader van administratieve lastenverlichting voor burger kunnen hiervan als voorbode worden beschouwd</p>	<p>Voorbeeld van hoe het niet moet: wijzigingen in de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) leiden tot sterke groei van bureaucratie (papierwerk + prijs) Voorbeeld van hoe het niet moet: verplichting aangifte binnen drie dagen aan de balie door ongetrouwde moeder als het kind de achternaam van de vader dient te krijgen (indien niet vooraf al formeel geregeld)</p>
<p>Te beperkte (niet realistische, niet haalbare) periode voor implementatie van ICT-vernieuwingen</p>	<p>Beleidsmakers focussen op inhoudelijke voorbereiding en besluitvorming en besteden in verhouding onvoldoende tijd aan een inschatting van de tijd nodig om te voldoen aan randvoorwaarden als technische of functionele specificaties, aanpassing van systemen, processen of organisatieonderdelen; ook de tijd nodig voor voldoende communicatie, training en kennisoverdracht richting de eigen medewerkers schiet vaak tekort</p>	<p>Zorg dat de (haalbaarheid van de) planning van de uitvoering van landelijke ICT-beleidsinitiatieven expliciete aandacht krijgt in het beleidsproces: zorg dat beleidsprocessen veel uitvoeringsgericht en minder aanbodgericht worden.</p>	<p>Werk met verschillende invoeringssnelheden die passen bij het ontwikkelingsstadium van de verschillende gemeenten (afhankelijk van INK-fase, politiek-bestuurlijke draagkracht, veranderingsgezindheid etc.)</p>	<p>Helder stappenplan van BSN waar precies in staat wat gemeenten wanneer moeten doen en waar ze rekening mee moeten houden; Planning onderdeel maken van ex ante uitvoeringsgerichte impactanalyse</p>

Organisatorische knelpunten	Oorzaken/verklaringen	Oplossingsrichtingen	Oplossingen	Voorbeelden
Concrete consequenties van ICT-vernieuwingen voor eigen werkprocessen zijn onvoldoende helder	Bestaande voorlichting en communicatie is vaak te globaal en onvoldoende concreet van karakter om praktische keuzes te kunnen maken	Meer concrete stappenplannen en handvatten voor implementatie ontwikkelen	Per ICT-vernieuwing een specifiek op gemeenten toegespitst stappenplan voor invoering met aandacht voor de consequenties voor organisatie en werkprocessen en de relatie met andere relevante ICT-vernieuwingen	Model invoeringsplan Burgerservicenummer gemeenten (programma BSN) Handreiking implementatie Basisregistraties Adressen en Gebouwen versie 1.0 (VROM)
<p>Onvoldoende afstemming binnen gemeenten tussen O, I en A-afdeling en sectorale beleidsafdelingen bij implementatie ICT-vernieuwingen</p> <p>Gebrek aan natuurlijke probleemeigenaar ('trekker') van concrete ICT-vernieuwingen</p> <p>Teveel van de te implementeren ICT-vernieuwingen komen (alleen) op het bordje van de afdeling ICT of O, I en A terecht</p>	<p>Binnengemeentelijke verkokering, kloof tussen beleidsuitvoeringsgerichte afdelingen en ondersteunende afdelingen, in het bijzonder O, I en A</p> <p>ICT-vernieuwing is niet direct in te delen bij één van de gemeentelijke afdelingen; O, I en A vindt het een aangelegenheid van de beleidsafdeling en de beleidsafdeling vindt het een zaak van O, I en A (uiteraard speelt verkokering hier ook een rol, evenals onvoldoende kennis van elkaars werkterreinen en activiteiten)</p> <p>Doordat veel ICT-afdelingen de beleidsmatige en organisatorische consequenties niet kunnen inschatten, kunnen zij nut en noodzaak</p>	<p>Informatisering tot standaard overlegonderwerp gemeentebreed maken</p> <p>Een samenhangende visie op de gemeentelijke informatiehuishouding formuleren</p> <p>Externe (bovenlokale) samenwerking aangaan met gemeenten en instellingen</p> <p>Kar moet getrokken worden door bestuur en management, niet door de ICT-afdeling</p>	<p>Intragemeentelijke centralisering van de ICT-functie (vooral bij grotere gemeenten), bijvoorbeeld door een intern SSC of door de aanstelling van een CIO of een team van samenwerkende CIO's</p> <p>Intergemeentelijke samenwerking op ICT-gebied (vooral bij een groep kleinere gemeenten), bijvoorbeeld door een samenwerking op basis van de Wgr, door oprichting van een gezamenlijk SSC of door (wederzijdse) uitbesteding van taken aan buurgemeenten</p>	<p>Voorziening Gegevens (BVG), een centraal datawarehouse voor geografische en administratieve gegevens (gemeente Groningen)</p> <p>Centraal Datawarehouse Vastgoedinformatie (gemeente Tilburg)</p> <p>Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie Heffing en Waardebepaling (SVHW)</p> <p>ICT Samenwerkingsverband Zuidwest Fryslân' (ISZF)</p> <p>Gemeente Ten Boer (uitbesteding aan Groningen)</p> <p>Landelijke CIO's in het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk, die intensief samenwerken met gemeenten</p>

	van ICT-vernieuwingen ook niet goed overbrengen aan de rest van de organisatie (legitimiteitsprobleem)			
<p>Vooraf kleinere gemeenten komen niet zelden tijd, capaciteit en geld tekort voor de implementatie van ICT-vernieuwingen</p> <p>Bezuinigingen en taakstellingen verkleinen het absorptievermogen van gemeenten</p>	<p>‘de winkel draaiende houden’ slokt leeuwendeel van de beschikbare middelen op (beheer en onderhoud, ‘going concern’, planning- en controlcycli)</p> <p>Het aantal medewerkers dat zich bezighoudt met informatisering is zeer gering en vaak doet de plaatselijke I- en A-coördinator ICT-vernieuwing het ‘erbij’ naast allerlei anders taken</p> <p>Prioriteit is minder doordat vergeleken met grotere gemeenten de te behalen voordelen kleiner zijn of lijken (denk aan relatief hoge investeringen ‘voor maar een paar aanvragen of fraudegevallen per jaar’)</p> <p>Door taakstellingen en bezuinigingen wordt het gebrek aan jonge medewerkers met affiniteit voor ICT-aangelegenheden groter in plaats van kleiner én richten bestuurders zich nog minder dan voorheen op het ‘minder</p>	<p>Differentiatie verschillende typen gemeenten (groot, klein, voorloper of niet, veel politiek-bestuurlijke draagkracht of niet etc.)</p> <p>Samenwerking</p> <p>Prestatiemeting zodat echt zicht ontstaat op wat de voordelen zijn</p>	<p>SSC en allerlei andere vormen van samenwerking; denk aan verplichting of vrijwillig</p> <p>Indeling Korsten et al. mede gebruiken voor afwegingen en overwegingen</p> <p>Nieuwe incentives op financieel terrein (zie ook sturing)</p> <p>Centrale ontwikkeling en aanbod van standaarden en systemen (kostenbesparend effect)</p>	<p>Voorbeelden Ten Boer, Friesland, Oisterwijk, SVHW etc.</p> <p>Voorfinanciering, centraal fonds met heldere voorwaarden voor verstrekking en/of terugbetaling van gelden</p> <p>Digitaal Bouwloket: centraal geregelde software en hardware, financieel aantrekkelijke centrale inkoop, ontwikkeling en beheer</p>

	<p>sexy' onderwerp ICT maar meer op 'de (electorale of beleids-) waan van de dag'</p> <p>Bestuurders boeken bij ICT- vernieuwingen soms alvast de besparing in FTE's in, waardoor de betreffende afdeling aan voorfinanciering moet doen</p>			
<p>Ontwikkelingsstadium van gemeenten is onvoldoende voor absorptie (denk aan veranderingsgezindheid, lange doorloop- en gewenningstijd, opdrachtgeverschap en leiderschap, organisatiecultuur en organisatieroutines)</p>	<p>Gemeenten verkeren vaak nog in een stadium waarin de organisatie activiteitengericht is (INK-fase 1 of 2) terwijl PAO en de hierbij horende ICT- vernieuwingen een ketengerichte organisatie veronderstellen (INK-fase 3 of 4).</p> <p>Vaak is er een gebrek aan leiderschap of goed opdrachtgeverschap dat de juiste randvoorwaarden kan creëren om de ICT- vernieuwingen te kunnen absorberen</p> <p>Vele reorganisaties en doorgevoerde beleidswijzigingen hebben geleid tot veranderingsmoeheid: men heeft behoefte aan rust en stabiliteit in plaats van aan vernieuwingen ('de spons is</p>	<p>Meerjarig organisatieontwikkelings- of veranderingstraject inzetten</p> <p>Afstemmen landelijke ondersteuning op fase van ontwikkeling</p>	<p>Ontwikkeling gedifferentieerde vormen van ondersteuning naar gelang gemeentespecifieke situatie</p>	<p>Bijvoorbeeld de ontwikkeling van het Zorgloket en de Stichting Vraagwijzer</p>

	vol')			
<p>ICT wordt gezien als 'bedrijfsvoering', als (vaak relatief kostbare) mogelijkheid om bestaande processen te automatiseren, waardoor de beleids- en uitvoeringsmogelijkheden onvoldoende worden benut (nieuwe diensten, kostenbesparingen, kwaliteit dienstverlening)</p> <p><i>(zie ook beleidsmatige knelpunten)</i></p>	<p>De inrichting van ICT-projecten gaat uit van verbetering van de bestaande ondersteunende (vooral administratieve) werkprocessen; gebrek aan politiek-bestuurlijke aandacht; idee dat ICT alleen ondersteunend is en niet zozeer voordelen kan hebben in termen van tijd, geld en kwaliteit van beleid, uitvoering en handhaving</p>	<p>Inzichtelijk maken besparingen in tijd en geld en verbetering van de kwaliteit van zowel de bedrijfsvoering als de beleidsvoering</p>	<p>Business cases, laten zien dat ICT geld oplevert, ook laten zien waar kosten en waar baten vallen</p> <p>Van decentrale naar meer centrale transparantie van ICT kosten en baten</p>	<p>Lokale ex ante uitvoeringsgerichte impactanalyses</p> <p>Rotterdam: steekproeven in de basisadministraties resulteerden in de registratie van 20.000 woningen meer bij de ene dan bij de andere dienst; uitkeringen bleken aan overleden personen betaald te worden en personen waren bij de ene afdeling wel en bij de andere instantie niet gehuwd. Gevolg: duidelijke business case; een schoningsoperatie leverde direct groot voordeel op (Automatiseringgids van 7 oktober 2005)</p>

Sturingsknelpunten	Oorzaken/verklaringen	Oplossingsrichtingen	Oplossingen	Voorbeelden
<p>Gemeenten maken geen of onvoldoende gebruik van landelijk geboden ondersteuning (standaarden, 'best practices', instrumenten)</p>	<p>Landelijke ondersteuning sluit onvoldoende aan op gemeentespecifieke situatie. Bijvoorbeeld omdat deze vooral geschikt zijn voor grotere gemeenten (waarvan de koplopers als voorbeeld dienen) of juist omdat de praktijk van grote steden te zeer afwijkt van uitgangspunten voor ondersteuning (waardoor grote gemeenten hun eigen aanpak kiezen)</p> <p>Een tweede verklaring betreft de gemeenten zelf: veel</p>	<p>Meer aandacht besteden aan de gemeentespecifieke situatie, afhankelijk van gemeentegrootte, ontwikkelingsstadium en de mate waarin sprake is van politiek-bestuurlijke sponsors ('believers' of 'ambassadeurs') én tegelijkertijd standaarden ontwikkelen daar waar dat wel kan en het gebruik daarvan vervolgens sterk stimuleren danwel verplichten</p>	<p>'op maat' en naar de doelgroep toe geschreven communicatie, voorlichting en andere vormen van (financiële en andere) sturing</p>	<p>Pragmatika</p> <p>DataLand</p> <p>Stimuleringsregelingen SZW voor samenwerking sociale diensten</p>

	gemeenten gaan uit van een sterke mate van uniciteit van eigen organisatie, terwijl veel uitvoeringprocessen en hierbij behorende ICT-vernieuwingen bij nadere beschouwing toch grotendeels vergelijkbaar zijn			
Onvoldoende draagkracht en enthousiasme bij bestuurders en managers	<p>Gehanteerde ICT-jargon; bestaande ondersteuning is vaak te zeer gericht op medewerkers gericht op ICT en bedrijfsvoering</p> <p>Idee dat verandering niet noodzakelijk is, want het loopt al goed</p> <p>Idee dat ICT-vernieuwingen thuishoren bij O, I en A-afdelingen</p> <p>Idee dat ICT-vernieuwingen te maken hebben met bedrijfsvoering, niet met beleidsvoering, dus is politiek-bestuurlijk niet interessant ('de burger vraagt niet om ICT, maar om veiligheid, speeltuinen of goed onderwijs')</p> <p>Ook de hoeveelheid achtereenvolgende en gelijktijdige ICT-vernieuwingen maken het voor bestuurders en managers lastig om de relatie te leggen</p>	<p>Duidelijk maken hoe achterhaald en/of inefficiënt het bestaande proces is</p> <p>Focus verleggen naar te concreet te bereiken resultaten, de concrete meerwaarde van implementatie voor het beleidsproces</p> <p>Koppelen van de ICT-vernieuwingsagenda aan de lokale politiek-bestuurlijke agenda; laat primaire ICT-ontwikkelingen meeliften met sectoraal beleid dat een hoger interessenniveau van bestuurders en managers heeft, maar zorg dan wel weer voor voldoende samenhang tussen deze beleidssectorale ontwikkelingen (ter voorkoming van eilandautomatisering en verkokering).</p> <p>Nota bene: zowel door rijksoverheid en landelijk</p>	<p>Communicatie en ondersteunende producten ontwikkelen die nauw aansluiten bij belangrijkste lokale beleidsthema's</p> <p>Bestuurders en managers van de kennis en ervaring voorzien die nodig is om te begrijpen wat voor knelpunten ICT-vernieuwingen zou kunnen oplossen en wat voor verbetering zij zouden kunnen opleveren (voor de eigen medewerkers maar zeker ook voor de burgers en bedrijven aan de gemeentelijke balies – wat wordt men er concreet beter van?)</p> <p>Communicatie en voorlichting mede richten op raadsleden, die vervolgens ICT-vernieuwing ook op de bestuurlijke agenda kunnen</p>	<p>Inzetten praktische en makkelijk toegankelijke publicaties als de EGEMwijzer</p> <p>Bijvoorbeeld filmpjes ontwikkelen waar de absurditeit van de huidige werkwijze wordt getoond versus de mogelijkheden met ICT-vernieuwing (denk aan kastje-naar-de-muur, paarse krokodil, vergelijking met moderne dienstverlening van banken etc.)</p> <p>Als bijvoorbeeld niet 'dienstverlening' maar 'wijkgericht werken', jeugdzorg of handhaving een belangrijk lokaal thema is, dan daaraan de invoering van ICT-vernieuwing koppelen</p> <p>Met gerichte kosten/baten-analyses bestuurders en managers laten zien dat ICT-vernieuwingen geld opleveren (en dat met dat geld dan weer andere zaken kunnen worden aangepakt die voor burgers en bedrijven wél interessant zijn). Het inzichtelijk maken van te verwachten investeringen en opbrengsten kan bijvoorbeeld per ICT-vernieuwing ter hand worden genomen door hetzij de VNG, hetzij een programmabureau, hetzij een landelijke of bovenlokale sectorale vakvereniging.</p> <p>Bestuurders op regelmatige basis bij de eigen</p>

	met de eigen beleidsthema's ('door de bomen het bos niet meer zien') (<i>zie ook sturingsknelpunten</i>)	ondersteunende programmabureaus als door de gemeentelijke ICT of O, I en A-afdelingen zelf (die daar nu vaak ook maar matig in slagen)	plaatsen	gemeentelijke afdelingen een aantal uren 'mee laten lopen' in de dagelijkse uitvoering Gerichte voorlichtingsacties richting politieke partijen in aanloop naar de verkiezingen in maart 2006 dan wel op partijen die direct daarna in de collegevorming betrokken zijn, zodat zij in hun (meerjarig) beleid en begroting ICT-vernieuwing integraal meenemen
Gebrek aan heldere samenhang en integrale aanpak (regie) in de landelijke ondersteuning van de uitvoering bemoeilijkt implementatie van de ICT-voorzieningen (<i>zie ook beleidsmatige knelpunten</i>)	Primaire focus departementen en/of programmabureaus op eigen (sectorale of instrumentele deel) terrein, met als gevolg afstemmingsproblemen in de beleidspraktijk (denk aan planning, investeringen etc.)	Standaard overleg en afstemming tussen departementen en landelijke programmabureaus inzake (alle substantiële) ICT-vernieuwingen	Integrale afstemming van de diverse stappenplannen, handreikingen, plannings en standaarden voor implementatie etc. Regie-oplossingen als versterkte prioriteitenstelling door VNG	Lopend initiatief binnen ICTU om praktisch ingestoken verhaal bestemd voor bestuurders en procesmanagers dat wordt gedifferentieerd naar gemeentespecifieke omstandigheden Recente standaard STUF2 van EGEM, VNG en leveranciers Zandlopermodel van IMG 100.000+ gemeenten
Gebrek aan heldere samenhang en integrale aanpak (regie) in de lokale of bovenlokale ondersteuning van de uitvoering bemoeilijkt implementatie van de ICT-voorzieningen (<i>zie ook beleidsmatige knelpunten</i>)	Primaire focus van gemeentelijke afdelingen op eigen (sectorale of instrumentele deel) terrein, met als gevolg afstemmingsproblemen in de beleidspraktijk (denk aan planning, investeringen etc.) Machtige positie van een beperkt aantal leveranciers die vaak niet meewerken noodzakelijke aanpassingen (denk aan koppeling tussen back- en frontofficesystemen)	Standaard overleg en afstemming tussen alle gemeentelijke afdelingen die te maken hebben met (substantiële) ICT-vernieuwingen Als gemeenten gezamenlijk meer bindende afspraken maken, bijvoorbeeld met elkaar in SSC-verband of richting leveranciers	Onder meer: bindende afspraken VNG met ketenpartners over te hanteren standaards bijvoorbeeld	Werkgroep GovUnited van het Pact van Pans (VNG)

Antwoord op onderzoeksvraag 6

Welke alternatieve ondersteuningsvormen ten behoeve van gemeenten kunnen er worden onderkend en hoe wordt daar door de verschillende gemeenten tegenaan gekeken?

Kort antwoord:

Een sterkere centrale sturing op ICT-vernieuwingen, vanuit het rijk en/of vanuit intermediaire organisaties als de VNG, wordt gezien als een noodzakelijk alternatief dat de samenhang, planning en afspraken over standaarden ondersteunt. Een ander wezenlijk alternatief is dat centrale coördinatie plaatsvindt van de praktische randvoorwaarden (personeel, geld, organisatie, hard- en software, juridische gevolgen maar ook de keuze voor al of niet samenwerken met buurgemeenten bijvoorbeeld) – een tot nog toe vaak onderbelicht onderdeel in de ondersteuning. Daarnaast kan onder voorwaarden (heldere formulering, haalbare planning en praktische begeleiding) gewerkt worden met financiële of andere incentives (boetes, onder curatele stelling, subsidies, prijzen). Het meest voor de hand liggende maar ook meest genoemde (en vaak zeer effectieve) alternatief is: gewoon aan de slag gaan (zonder hele discussie over ‘waarom niet’).

Lang antwoord:

Vanuit de gemeenten zelf wordt aangegeven dat een sterkere centrale sturing op de samenhang (en planning van de daarop volgende implementatie) van de verschillende ICT-vernieuwingen (landelijk, sectoraal en lokaal) een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan het vergroten van hun absorptievermogen. Ook ten aanzien van het vaststellen van standaarden verlangt men naar centrale afspraken, omdat daarmee voorkomen kan worden dat ‘iedere gemeente zelf het wiel moet uitvinden’, ‘er veel verschillende systemen ontstaan of blijven bestaan die niet met elkaar kunnen praten’ en er bovendien een forse versnelling kan worden bewerkstelligd met de implementatie van ICT-vernieuwingen. Hierbij gaat het niet per se om centrale sturing of centraal geïnitieerde afspraken op het niveau van de rijksoverheid die vervolgens op hiërarchische wijze worden opgelegd aan gemeenten. Juist ook het gezamenlijk vaststellen van deze afspraken op intermediair niveau, bijvoorbeeld gecoördineerd door EGEM of getrokken door de VNG – als een door de gemeenten gezamenlijk gemandateerde organisatie – wordt als positief alternatief vaak genoemd. Zo zou de VNG dan als echte brancheorganisatie samenwerking met of disciplineren van leveranciers kunnen organiseren en bovendien, samen met EGEM, met de verschillende beleidsmakers op landelijk en sectoraal niveau de samenhang tussen de initiatieven inzichtelijk kunnen maken en een logische planning en prioritering kunnen vaststellen. BZK en andere departementen die belangrijke sectorale initiatieven nemen (zoals VROM ten aanzien van de basisregistraties adressen en gebouwen, DURP en de omgevingsvergunning), kunnen dan samen met de VNG sturing geven aan de ontwikkelingen en duidelijke randvoorwaarden stellen voor de implementatie ervan. Een bijzonder onderdeel van die randvoorwaarden, die vooral voor kleinere en middelgrote gemeenten van belang is, spitst zich toe op het alternatief van samenwerkingsverbanden die schaalvoordelen kunnen opleveren, zoals gemeenschappelijke regelingen of shared service centra. Een ander alternatief is dat het Rijk sancties gaat hanteren ten aanzien van gemeenten die niet tijdig of niet adequaat ICT-vernieuwingen implementeren. Gemeenten staan hier vaak positief tegenover, mits het beleid dan wel heel helder is, voldoende praktisch ondersteund wordt en de planning realistisch is geweest. Tegenover sancties als kortingen op het budget of ‘onder curatele stelling’ staat het alternatief te werken met stimuleringsubsidies of (zoals overigens nu ook al gebruikelijk) speciale prijzen, bijvoorbeeld gericht op de prioritair geachte ICT-vernieuwingen of op praktijkoplossingen die ook bij andere gemeenten gemakkelijk inzetbaar zijn. Het meest simpele maar tevens meest genoemde alternatief is ‘gewoon aan de slag gaan.’ Veel gemeenten wachten nu met implementatie om uiteenlopende redenen (‘laat anderen eerst de kastanjes maar uit het vuur laten halen’, ‘het gaat nu toch ook al goed’, ‘ik krijg de wethouder er toch niet warm voor’, ‘we hebben er de middelen niet voor’ of ‘we hebben het al druk genoeg’). De koplopers in gemeenteland zijn echter, uitzonderingen daargelaten, op eigen initiatief aan het werk gegaan – onder bijna altijd de bezielende leiding van een sterke bestuurlijke of managerial sponsor.

Antwoord op onderzoeksvraag 7

Op welke wijze kan er voor worden gezorgd dat gemeenten overgaan tot een adequate en tijdige implementatie van de verschillende voorzieningen?

Kort antwoord:

Om gemeenten in staat te stellen voldoende slagkracht en adaptiviteit te ontwikkelen met betrekking tot de implementatie van ICT-vernieuwingen, dient de doelmatigheid en de doeltreffendheid van zowel de landelijke regie als van de bovenlokale en lokale aansturing te worden aangescherpt. Daarnaast dient met voorrang de eigen informatiehuishouding van gemeenten op orde te worden gebracht – in combinatie met een breder traject van verdere organisatieontwikkeling. Uitvoeringsgerichtheid, koppeling van de ICT-vernieuwingsagenda aan de lokale politiek-bestuurlijke agenda, differentiatie naar de diverse gemeentelijke ontwikkelingsstadia en heldere, maar ook bindende afspraken zijn daarin enkele toverwoorden die moeten helpen de *convergentie* van allerlei initiatieven op gemeentelijk niveau te kunnen realiseren. Ten aanzien van deze bewegingen van sterkere centrale en lokale aansturing en afspraken en een beter lokaal informatiefundament voor de verwerking van ICT-vernieuwingen bestaan tal van alternatieven, waaronder:

- De periodieke uitwisseling van personeel tussen rijk en gemeenten (doel: beter inlevingsvermogen);
- Integrale presentatie van ICT-vernieuwingen, zoals gebeurt bij de basisregistraties adressen en gebouwen en onvoldoende is gebeurd tussen deze registraties en de invoering van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (doel: betere samenhang en onderlinge afstemming en planning);
- Centralisering van de ICT-functie binnen gemeenten, bovenlokaal of centraal, door aanstelling van landelijke, departementale en lokale CIO's zoals in het Verenigd Koninkrijk of door oprichting van shared service centra, zoals ISZF in Friesland (doel: betere samenhang en onderlinge afstemming en planning);
- Uitvoering door beleidsmakers en de betrokken uitvoerende partijen van uitvoeringsgerichte impactanalyses – zeg een ICT-uitvoeringstoets – in de voorbereidingsfase van ICT-initiatieven, zoals bijvoorbeeld gebruikelijk is bij beleidswijzigingen in de keten van het wegverkeer (doel: betere afstemming op de uitvoeringspraktijk en inschatting van de haalbaarheid en planning);
- Communiceer doelgroepgericht: naast ICT-ers dienen veel vaker ook bestuurders en managers te worden aangesproken – in hun eigen 'taal' en op de voor hen meest aansprekende methode; denk het zichtbaar maken van hedendaagse absurditeiten (paarse krokodil-effect), het vermijden van technische termen als 'architectuur' of 'server' bij bestuurders en het formuleren van goed meetbare doelstellingen – gericht op het daadwerkelijk gebruik in plaats van op meer abstracte aanbodpercentages (doel: genereren maximaal draagvlak voor invoering);
- Centraliseer financiering van de voorbereidende werkzaamheden ten aanzien van onder de impactanalyses, het ontwikkelen van praktische randvoorwaarden of centrale ICT-voorzieningen en het stimuleren van samenwerking, naar voorbeeld van het centraal financieringsmodel uit Denemarken of de stimuleringsregeling van SZW inzake samenwerking van sociale diensten (doel: versnelling van de implementatie en genereren van schaal- en efficiency voordelen);
- Maak centrale afspraken met leveranciers over standaarden en dienstverlening of initieer ontwikkeling van centrale systemen die decentraal te gebruiken zijn, zoals in de praktijk wordt gebracht door de Oostenrijkse E-Cooperation Board door gerichte publiek-private samenwerkingsconstructies met leveranciers te initiëren of naar het voorbeeld van de centrale ontwikkeling van het Digitaal Bouwloket in het kader van de ontwikkeling van de Omgevingsvergunning (doel: versnelling van de implementatie en genereren van schaal- en efficiency voordelen).

Lang antwoord:

Om gemeenten in staat te stellen voldoende slagkracht en adaptiviteit te ontwikkelen met betrekking tot de implementatie van ICT-vernieuwingen, dient de doelmatigheid en de doeltreffendheid van zowel de landelijke regie als van de bovenlokale en lokale aansturing te worden aangescherpt.

Uitvoeringsgerichtheid, koppeling van de ICT-vernieuwingsagenda aan de lokale politiek-bestuurlijke agenda, differentiatie naar gemeentelijk ontwikkelingsstadium en heldere, maar bindende afspraken zijn daarin enkele toverwoorden die moeten helpen de *convergentie* van allerlei initiatieven op gemeentelijk niveau te kunnen realiseren. Bovendien kan een beter inlevingsvermogen van

Antwoord op onderzoeksvraag 7

beleidsmakers op rijksniveau en lokale bestuurders op de gemeentelijke beleidsuitvoeringspraktijk helpen de prioriteit voor en de ondersteuning van de implementatie van ICT-vernieuwingen te versnellen.

Een manier om het inlevingsvermogen van beleidsmakers en bestuurders ten opzichte van de uitvoering te vergroten is het periodiek uitwisselen van personeel tussen rijk en gemeenten (zoals in de vorm van stages), het organiseren van gezamenlijke bijeenkomsten in de fase van voorbereiding van de besluitvorming over nieuwe ICT-projecten of het op regelmatige basis 'meedraaien' van wethouders aan de balie van uitvoerende sectorafdelingen.

De door de gemeenten als alternatieven genoemde heldere onderlinge samenhang van beleidsinitiatieven, een realistische planning van de implementatietrajecten en sterkere regie op landelijk bruikbare standaarden zijn hierbij van primair belang; daarnaast is het voor gemeenten van belang dat zij hun eigen informatiehuishouding met voorrang op orde brengen zodat het fundament wordt gelegd voor de implementatie van meer geavanceerde ICT-vernieuwingen.

Een voorbeeld op het terrein van het aanbrengen van meer samenhang is de integrale presentatie van VROM in een 'roadshow' langs gemeenten waarin de basisregistraties adressen en gebouwen integraal worden gepresenteerd. Een ander voorbeeld is het lopende initiatief tot ontwikkeling van 'Het Verhaal' door EGEM in samenwerking met alle andere (mede) op gemeenten gerichte programmabureaus van ICTU, waarin gepoogd zal worden op een samenhangende manier met concrete praktijkcases voor bestuurders, managers, informatiekundigen en ICT-professionals het belang van de ICT-vernieuwingen integraal te communiceren. Een voorbeeld van het verbeteren van de planning biedt het programma DURP, waarin eerst een standaard is ontwikkeld en pas daarna tot implementatie wordt overgegaan. Een voorbeeld van een onlogische volgorde is dat de invoering van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen is gepland vóór implementatie van de basisregistraties adressen en gebouwen.

Idealiter zal de gemiddelde gemeente hierbij tegelijkertijd een veranderingstraject inzetten die haar organisatie minder intern gericht maakt en meer ruimte biedt aan interne en externe samenwerking – niet alleen in termen van samenwerking, maar ook van echt *samen werken*. Op die manier worden de op gemeenten afkomende ICT-vernieuwingen uit de eenzijdig op technologie en ondersteunende bedrijfsvoering gerichte hoek gehaald en kunnen zij zich in het bredere kader van een andere, elektronische overheid ontwikkelen tot vraaggerichte, responsieve organisaties. Onderdeel hiervan is een aanpassing van de wijze waarop ICT-vernieuwingen worden opgepakt door gemeenten. Om de afstand tussen de ICT-afdelingen en de managers van sectorinhoudelijke afdelingen (zoals sociale dienst, bouw- en woningtoezicht of belastingen) te verkleinen inzake ICT-vernieuwingen, kan centralisering van de ICT-functie binnen de gemeente of op bovenlokaal niveau (denk aan shared service centra) zorgen voor meer samenhang en betere toespising op de beleidsuitvoering. Voor het doorbreken van verkokering of het genieten van schaalvoordelen is de aanstelling van een centrale informatiemanager of CIO een veelgenoemde optie.

In het Verenigd Koninkrijk is, parallel aan de situatie van veel grote bedrijven, een landelijke CIO aangesteld die samenwerkt met CIO's van gemeenten en ministeries; ook in Oostenrijk is een dergelijke centrale regie over ICT en ICT-vernieuwingen gerealiseerd in de vorm van een landelijke CIO.

Een belangrijke aanscherping van de huidige aansturing is het inrichten van versterkte coördinatie op rijksniveau tussen alle bij ICT-vernieuwingen betrokken beleidsinstanties – dus breder dan bijvoorbeeld alleen BZK en de VNG (denk aan de betrokkenheid van VROM). Deze aanscherping zou onder meer inhouden dat op korte termijn de onderlinge samenhang en planning alsmede de praktische uitvoerbaarheid van de bestaande ICT-vernieuwingsprojecten (nationaal én sectoraal) eenmalig grondig worden doorgelicht en dat vervolgens voorafgaand aan de introductie van elk nieuw substantieel ICT-project samen met de belangrijkste uitvoerende partijen (lees: gemeenten) een uitvoeringsgerichte impactanalyse wordt verricht (vergelijk de haalbaarheidsstudies die in het kader van de basisregistraties adressen en gebouwen zijn uitgevoerd of de impactanalyses die de RDW en zijn ketenpartners gewoon zijn uit te voeren voorafgaand aan implementatie van beleidswijzigingen). Indien uit deze analyse blijkt

Antwoord op onderzoeksvraag 7

dat lokale overheden een nieuw initiatief tot ICT-vernieuwing niet kunnen absorberen, dan dient besloten te worden (nog) niet tot de implementatie daarvan over te gaan. Op basis van de resultaten van de eenmalig uit te voeren doorlichting kan worden besloten de onderlinge samenhang tussen projecten te versterken en plannings nader op elkaar af te stemmen *vanuit het oogpunt van het vermogen van gemeenten om deze op een tijdige en adequate wijze te verwerken*. Hierbij kan invulling worden gegeven aan de wens meer uitvoeringsgerichte ondersteuning te verlenen door aangescherpte praktische gerichte stappenplannen aan te bieden, (de leveranciers bindende) standaarden beschikbaar te stellen en hele concrete randvoorwaarden voor de implementatie te formuleren (denk aan een inschatting van de te maken kosten en te verwachten baten tot en met het (aankondigen van de datum van het) vaststellen van de benodigde functionaliteit en technische specificaties). Een ander aandachtspunt in de ondersteuning is de communicatie veel sterker op doelgroep te richten. Bij voorlichting aan en overleg met bestuurders dient veel minder ICT-jargon te worden gebruikt dan bij ondersteuning aan informatiekundigen of ICT-professionals. Daarnaast kunnen nieuwe, aansprekende communicatievormen zoals ‘absurde, ouderwetse situaties’ of juiste ‘mooie vooruitblikken in de toekomst’ bestuurders en managers helpen overtuigd te raken van de meerwaarde van ICT-vernieuwingen.

Een fraai voorbeeld van het onder ogen brengen van de absurditeit aan de balie biedt de commercial van ‘de paarse krokodil’ van een verzekeringsmaatschappij. Daarnaast kunnen vergelijkingen met bijvoorbeeld de bancaire sector helpen, waar burgers vaak al veel beter worden bediend dankzij de inzet van moderne ICT). Een voorbeeld van een praktische, in de taal van bestuurders en managers gegoten publicatie is de EGEMwijzer. In meer concrete zin heeft het vaak meer zin om de betekenis van ICT-vernieuwingen te koppelen aan concrete politiek-bestuurlijke thema’s als ‘wijkgericht werken’, ‘veiligheid in de wijk’ of ‘de aanpak van veelplegers’ dan het ICT-instrument zelf of het meer abstracte doel van ‘verbetering van de dienstverlening’ centraal te stellen in de communicatie. Ten aanzien van de wens meer concrete en uitvoeringsgerichte beleidsdoelstelling te formuleren en communiceren, kan per ICT-ontwikkeling worden overwogen wat het meest aanspreekt en bovendien ook concreet meetbaar lijkt te zijn. Zo kan bijvoorbeeld worden gedacht aan doelstellingen op het gebied van het gebruik van bepaalde vormen van elektronische dienstverlening (zoals: digitale bouwaanvragen) in plaats van aan de huidige, meer abstracte doelstelling van ‘65% elektronische dienstverlening in 2007’. Een negatief voorbeeld dat uit het leven van vele gemeenten is gegrepen, is aan te geven dat in de huidige situatie tientallen verschillende adresregistraties worden aangehouden (variërend van papieren lijstjes tot Excelsheets tot geavanceerde systemen).

Ten aanzien van de financiering van de implementatie van ICT-vernieuwingen wordt voorgesteld een aantal van de eerdere genoemde alternatieve werkwijzen, zoals de uitvoering van ex ante impactanalyses en het ontwikkelen van praktische en op het ontwikkelingsstadium van de diverse gemeenten afgestemde randvoorwaarden, centraal te financieren. Financiële sturing kan ook uitkomst bieden bij de beslissingen van kleinere of middelgrote gemeenten om over te gaan tot samenwerking (in shared service centra of binnen een gemeenschappelijke regeling) die schaal- en efficiencyvoordelen oplevert (en daarmee het absorptievermogen vergroot). Een sterkere variant is het verplicht stellen van bovenlokale samenwerking indien de implementatie van ICT-vernieuwingen ondanks forse ondersteuning stopt. Daarnaast kan worden gedacht aan het geven van kortingen of bonussen danwel het hanteren van zwarte lijsten voor gemeenten die voorlopen of (meer dan afgesproken) achterlopen.

Een voorbeeld van centrale financiering, waarbij discussies over kosten en baten worden geminimaliseerd, is te vinden in Denemarken, waar het ministerie van Financiën alle gelden bestemd voor nationale ICT-vernieuwingen beheert. Een voorbeeld van financiële sturing op schaal en efficiency biedt de stimuleringsregeling van SZW die samenwerking tussen sociale diensten ondersteunt, waarvan nu al meer dan de helft van de gemeenten gebruik maakt. Een voorbeeld van opgelegde samenwerking biedt Oostenrijk, waar in een zogenoemde E-Cooperation Board overheden gedwongen samenwerken inzake implementatie van ICT-vernieuwingen. Het Verenigd Koninkrijk biedt een voorbeeld van indirecte financiële sturing door sterk op de voortgang van de kwaliteit van dienstverlening te monitoren; deze mag, ondanks een taakstelling van 2,5% op jaarbasis, niet achteruitgaan – zo is afgesproken.

Antwoord op onderzoeksvraag 7

De relatie met de leveranciers dient minder vrijblijvend te worden ingericht door op centraal niveau (rijk, ICTU, de VNG of gemeentelijke of sectorale vakverenigingen) bindende afspraken te maken over (open) standaarden en aanpassing van de dienstverlening aan de ICT-vernieuwingsagenda. Centrale certificering van leveranciers op basis van vastgestelde kwaliteitseisen (denk aan een keurmerk voor gemeentelijke dienstverlening, zonder welke gemeenten niet met de betreffende leveranciers in zee gaan) is hierbij mogelijk een aantrekkelijke optie, omdat dit voorkomt dat op vele plekken in het land aparte onderhandelingen met leveranciers moeten worden gevoerd, met uiteenlopend resultaat. Een andere optie is zelf als overheid en/of als sectorale vakvereniging centrale pakketten of systemen ontwikkelen waarvan op lokaal niveau gebruik gemaakt kan worden, zodat decentraal slechts in beperkte mate hoeft te worden geïnvesteerd in ICT.

Een voorbeeld van centrale afspraken met leveranciers biedt de eerdergenoemde Oostenrijkse E-Cooperation Board, dat onder relatief strakke bestuurlijke regie publiek-private samenwerkingsconstructies met diverse leveranciers heeft opgezet. Een voorbeeld van een centraal opgezette voorziening betreft het in samenwerking met de Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland, VROM en nu EGEM ingerichte Digitaal Bouwloket, dat voorziet in een centrale server waar gemeenten op aangesloten zijn of worden. Ook de ontwikkelingsgroep GovUnited van het zogenoemde Pact van Pans dat binnen de VNG actief is, kan zich in deze richting gaan ontwikkelen.

Antwoord op onderzoeksvraag 8

Op welke wijze kunnen de bestaande initiatieven hierop worden afgestemd?

Kort antwoord:

Van de programmabureaus van ICTU en departementen wordt een verdere toespitsing van de communicatie, voorlichting en advisering op de uitvoeringspraktijk verwacht. Een gemakkelijk toegankelijke taal, concrete voorbeelden en een beter bij het ontwikkelingsstadium van de betreffende gemeente passende ondersteuning zijn hiervoor nodig. Daarnaast is de veelgenoemde sterkere samenhang tussen de verschillende initiatieven, de bijbehorende planning en randvoorwaarden voor invoering noodzakelijk. Hierbij gaat het niet alleen om een sterkere afstemming binnen de ICTU of met BZK of EZ, maar ook met andere departementen of overheden die belangrijke ICT-vernieuwingen bij gemeenten introduceren (zoals VROM met de basisregistraties adressen en gebouwen, DURP en de omgevingsvergunning of VWS met de Wet maatschappelijke ondersteuning). Aan gemeenten is in vrijwel alle gevallen, met het oog op het op orde brengen van de eigen informatievoorziening, het (verder) centraliseren van de ICT-functie (intern of bovenlokaal) aan te bevelen. Daarnaast zullen gemeenten veel meer dan tot op heden serieus moeten overwegen of een bepaalde vorm van samenwerking met buurgemeenten, maatschappelijke organisaties of leveranciers interessante efficiency- en schaalvoordelen oplevert. Wat centralisering van de financiering betreft, ligt het voor de hand dat BZK hiervoor de gelden reserveert en de richtlijnen voor uitgifte en eventuele boetes of terugbetaalregelingen vaststelt; voor het beheren en operationeel aansturen van deze financiering zal de VNG een centrale rol als 'brancheorganisatie' en kenner van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk op zich kunnen nemen. In een vergelijkbare rol kan de VNG, samen met EGEM, op centraal niveau de samenwerking met of disciplineren van de leveranciers vervullen. Voorwaarde hiervoor is uiteraard wel dat de gemeenten zich op dit terrein van ICT-vernieuwingen volledig committeren aan de afspraken die de VNG maakt.

Lang antwoord:

Op centraal niveau dient op onderdelen een aanscherping van de bestaande ondersteuning van de implementatie plaats te vinden zoals die door de landelijke programmabureaus wordt verleend. Hoewel de ondersteuning van veel van de afzonderlijke programmabureaus door gemeenten wordt gewaardeerd, is verdere toespitsing van de communicatie, voorlichting en advisering op de uitvoeringspraktijk door middel van gemakkelijk toegankelijke taal, concrete voorbeelden en een beter bij het ontwikkelingsstadium van de betreffende gemeente passende ondersteuning nodig. Daarnaast is de veelgenoemde sterkere samenhang tussen de verschillende initiatieven, de bijbehorende planning en randvoorwaarden voor invoering noodzakelijk. Hierbij gaat het niet alleen om een sterkere afstemming binnen de ICTU of met BZK of EZ, maar ook met andere departementen of overheden die belangrijke ICT-vernieuwingen bij gemeenten introduceren (zoals VROM met de basisregistraties adressen en gebouwen, DURP en de omgevingsvergunning of VWS met de Wet

Antwoord op onderzoeksvraag 8

maatschappelijke ondersteuning). Ten aanzien van de bij het antwoord op vraag zeven genoemde alternatieven die het absorptievermogen van gemeenten inzake implementatie van ICT- vernieuwingen vergroten, zijn voor verschillende van de betrokken instanties aanscherpingen in de regie, communicatie of bijvoorbeeld financiering gewenst. Uiteraard zullen departementen en gemeenten met elkaar afspraken moeten maken over gerichte onderlinge stages, werkbezoeken en regiobijeenkomsten teneinde het onderlinge inlevingsvermogen te vergroten. Departementen en ICTU-programma's zullen, bij voorkeur in samenwerking met EGEM, hun communicatie en voorlichting richting gemeenten (waar nuttig – en dat is op veel plekken!) – integraal moeten gaan aanpakken. Aan gemeenten is in vrijwel alle gevallen, met het oog op het op orde brengen van de eigen informatievoorziening, het (verder) centraliseren van de ICT-functie (intern of bovenlokaal) aan te bevelen. Daarnaast zullen gemeenten veel meer dan tot op heden serieus moeten overwegen of een bepaalde vorm van samenwerking met buurgemeenten, maatschappelijke organisaties of leveranciers interessante efficiency- en schaalvoordelen oplevert. De VNG zal samen met het rijk, bijvoorbeeld voorbereid in een met andere departementen uitgebreide en meer uitvoeringsgerichte versie van de Regiegroep ICT en Overheid, moeten vaststellen of het zinvol is bij aanhoudende gebreken in de implementatie van ICT-vernieuwingen, lokale overheden te dwingen tot samenwerking. De grondige eenmalige impactanalyse van alle lopende ICT-vernieuwingen op onderlinge samenhang, planning en praktische uitvoerbaarheid zou door BZK en de VNG gezamenlijk kunnen worden geïnitieerd; de bij aankondiging van nieuwe ICT-initiatieven in te voeren uitvoeringsgerichte impactanalyse dient van geval tot geval door de betrokken beleidsmakers en uitvoerders samen te worden uitgevoerd. Wel is denkbaar dat de VNG hiervoor in samenwerking met de diverse landelijke gemeentelijke vakverenigingen een aantal richtlijnen of onderzoeksprotocollen ontwikkelt. Wat centralisering van de financiering betreft, ligt het voor de hand dat BZK hiervoor de gelden reserveert en de richtlijnen voor uitgifte en eventuele boetes of terugbetaalregelingen vaststelt; voor het beheren en operationeel aansturen van deze financiering zal de VNG een centrale rol als 'brancheorganisatie' en kenner van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk op zich kunnen nemen. In een vergelijkbare rol kan de VNG, samen met EGEM, op centraal niveau de samenwerking met of disciplineren van de leveranciers vervullen. Voorwaarde hiervoor is uiteraard wel dat de gemeenten zich op dit terrein van ICT-vernieuwingen volledig committeren aan de afspraken die de VNG maakt.

5 De puzzel compleet?

5.1 Conclusie

BEANTWOORDING VAN DE CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG

Zijn gemeenten in staat de op hen afkomende ICT-vernieuwingen adequaat en tijdig te implementeren, mede gezien de inspanningen die er vanuit de diverse programma's en projecten worden geleverd om hen daarin te ondersteunen?

Gemeenten blijken hier maar beperkt toe in staat te zijn. Zonder extra inspanningen op zowel landelijk als intermediair en lokaal niveau zullen de meeste gemeenten de verschillende ICT-vernieuwingen niet adequaat en tijdig kunnen implementeren. Daarbij bestaat met name behoefte aan een meer op bestuurders en managers gericht samenhangend communicatieoffensief, een versterkte aansturing van de meer technisch-inhoudelijke aspecten van de te implementeren ICT-vernieuwingen en de gerichte en versnelde verbetering van de lokale (gemeentelijke) en/of bovenlokale (intergemeentelijke) informatiehuishouding. Hierbij kunnen als kritieke succesfactoren worden aangeduid:

- (1) de mate waarin voldoende draagvlak en trekkracht (ofwel ambassadeurschap) wordt gegenereerd bij gemeentelijke bestuurders, managers en speciaal op ICT-vernieuwing gerichte 'verbinders';
- (2) de mate waarin ICT-vernieuwingen worden beschouwd als en aansluiten bij politiek-bestuurlijke (lees: beleidsmatige) prioriteiten (in plaats van als aangelegenheid van ondersteunende, bedrijfsmatige aard);
- (3) de mate waarin ICT-vernieuwingen worden beschouwd als organisatieveranderingsprojecten in plaats van als ICT-projecten (ofwel: de mate waarin gemeenten de invoering van ICT-vernieuwingen gaan beschouwen als hun eigen verantwoordelijkheid, passend bij de eigen doelstellingen en ambities);
- (4) de mate waarin gemeenten erin slagen succesvolle intra- en intergemeentelijke samenwerking te realiseren en/of alternatieve samenwerkingsvormen met andere overheden en instellingen die nodig zijn om voldoende absorptievermogen te genereren en voldoende vanuit de logica van burgers, bedrijven en instellingen te kunnen opereren;
- (5) de mate waarin met leveranciers centrale, bindende afspraken kunnen worden gemaakt over (open) standaarden, standaard pakketten en overige dienstverlening die voor een versnelde implementatie van de ICT-vernieuwingen noodzakelijk zijn; en
- (6) de mate waarin het beleid inzake ICT-vernieuwingen en de ondersteuning ten aanzien van de implementatie van dat beleid uitvoeringsgericht is ofwel voldoende rekening houdt met de specifieke (en gevarieerde) beleidspraktijk en belevingswereld van de gemeentelijke werkvloer.

In het kielzog van de laatstgenoemde kritieke factor kan worden bedacht dat de centrale onderzoeksvraag achteraf bezien wellicht met evenveel recht omgedraaid had kunnen worden: is de rijksoverheid in staat de implementatie van de door hen geïnitieerde ICT-vernieuwingen adequaat en tijdig te ondersteunen, mede gezien de specifieke en gedifferentieerde situatie van organisatieontwikkeling, informatiehuishouding en politiek-bestuurlijk draagvlak van de gemeenten?

5.2 Aanbevelingen

In antwoord op de onderzoeksvragen is een groot aantal concrete oplossingen beschreven die zich richten op het vergroten van het absorptievermogen van gemeenten ten aanzien van ICT-vernieuwingen. Deze oplossingen richten zich met name op het verbeteren van de aansluiting van reeds lopende initiatieven op de in dit onderzoek beschreven concrete knelpunten. Daarnaast is duidelijk behoefte gesignaleerd aan verdergaande maatregelen om daadwerkelijk te kunnen komen tot een integrale aanpak van de verschillende ICT-vernieuwingen op zowel landelijk, bovenlokaal als lokaal niveau. Hieronder doen wij een aantal aanbevelingen die moeten worden beschouwd als bijdrage aan de dialoog die binnen het openbaar bestuur dient te worden gevoerd om te komen tot de hiervoor

noodzakelijke vernieuwde relatie tussen de rijksoverheid en het gemeentelijk werkveld. Tegelijkertijd zal ook de sturing van de verschillende ICT-vernieuwingen op lokaal niveau zelf op een strakkere wijze moeten worden vormgegeven. De onderstaande aanbevelingen moeten nadrukkelijk worden gezien als een aanvulling op de in het onderzoek geschetste alternatieve oplossingen. Zonder deze oplossingen zullen onderstaande aanbevelingen naar verwachting weinig uithalen.

RICHT DE AANDACHT OP UITVOERING VAN BESTAAND BELEID

Het ministerie van BZK wordt in haar rol als coördinerend departement voor het informatiebeleid van het binnenlands bestuur aanbevolen zich de komende jaren vrijwel volledig te richten op ondersteuning van de uitvoering van het op dit moment geformuleerde beleid inzake de elektronische overheid. De aandacht dient zich te verplaatsen van ‘nieuw beleid’ en ‘experimenten’ naar het scheppen van de juiste randvoorwaarden om de diverse beleidsvoornemens versneld tot uitvoering te brengen. Uiteraard dienen deze ‘praktijkgerichte’ randvoorwaarden samen met de uitvoeringsondersteunende programmabureaus van de ICTU te worden ontwikkeld, waar reeds geplande of al goed lopende goede initiatieven (zoals stimulerende instrumenten als e-teams³³ en het bevorderen van landelijk bruikbare centrale voorzieningen) zijn ontwikkeld. De omslag van beleid naar uitvoering – dus óók op het departement – impliceert een grote terughoudendheid ten aanzien van nieuwe ICT-initiatieven. Concrete aanbeveling is om op het terrein van ICT-vernieuwingen een beleidsmoratorium in te voeren voor de duur van twee jaar, onder het motto ‘nee, tenzij...’. Een ‘tenzij’ betekent dat de betreffende ICT-vernieuwing bijdraagt aan de realisatie van reeds lopende vernieuwingen en positief is getoetst op haalbaarheid en uitvoerbaarheid in de diverse ontwikkelingsstadia die de gemeentelijke beleidspraktijk kent.

RICHT DE AANDACHT OP UITVOERINGSGERICHTE SAMENHANG

Het ministerie van BZK en de VNG worden geadviseerd EGEM het voortouw en de bijbehorende financiële middelen te geven voor de organisatie van een versterkte uitvoeringsgerichte samenhang tussen verschillende ontwikkelingen. Deze samenhang, die additioneel is aan de reeds bestaande meer beleidsmatige afstemming (in organen als het CEDI en de Regiegroep ICT en Overheid) zou zich moeten richten op het ontwikkelen en rijksoverheidsbreed inzetten van een aantal specifiek op de uitvoering gerichte ondersteunende instrumenten. Naast reeds lopende initiatieven zoals het opzetten van een vooral op de techniek gerichte gemeenschappelijke beheerorganisatie, kan daarbij worden gedacht aan het ontwikkelen van een overheidsbrede gemeentelijke ‘ICT-vernieuwingskalender’ (waarop alle voor gemeenten relevante ontwikkelingen inclusief een concrete planning zijn vermeld), een naar ontwikkelingsstadium van gemeenten gedifferentieerde ‘veranderaanpak’ en het ontwikkelen van de (in het onderzoek beschreven) ex ante ‘uitvoeringsgerichte impactanalyse’ voor alle nieuwe ontwikkelingen vanuit de rijksoverheid.³⁴ Uiteraard is een dergelijke impactanalyse zonder nauwe samenwerking met de gemeenten zelf en hun omgeving (individueel, met hun lokale ketenpartners, met de VNG, met sectorale brancheorganisaties of vakverenigingen én met de verschillende beleidsdepartementen) niet goed denkbaar.

³³ Op een recente nieuwsbrief van stroomlijningbasisgegevens.nl staat geschreven: ‘Het concept expertteam staat: expertteams ondersteunen in de jaren 2006 – 2010 gemeenten bij de implementatie van basisregistraties, DigiD en Burger Servicenummer (BSN). Het domein van de expertteams (basisregistraties, DigiD en BSN) is gekozen omdat gemeenten (VNG) die drie onderwerpen beschouwen als de pilaren van de elektronische overheid voor de komende jaren. Ook EGEM heeft zich hieraan gecommitteerd. De ondersteuning van de gemeenten wordt beperkt tot een maximum van 30 werkdagen per gemeente; er wordt verder slechts ondersteuning geboden tot en met de opstelling van het implementatieplan door gemeenten.

³⁴ Overigens kan voor de korte termijn direct al begonnen worden met op het oplossen van een aantal concrete knelpunten die uit dit onderzoek naar voren komen, zoals die waarbij de volgorde van implementatie evident onlogisch is.

RICHT EEN ‘REALISATIEFONDS’ OP

Het ministerie van BZK wordt geadviseerd een ‘Realisatiefonds’ voor de lokale elektronische overheid in te stellen, waaruit gemeenten (onder voorwaarden) extra financiële middelen krijgen voor het implementeren van ICT-vernieuwingen. Het fonds zou zich daarbij nadrukkelijk moeten richten op de achterblijvende gemeenten – waaronder de groep kleinere gemeenten die op zichzelf onvoldoende middelen heeft om de implementaties te kunnen doorvoeren. Om vast te stellen welke gemeenten voor welk bedrag in aanmerking komen, dient een verplichte nulmeting te worden gehanteerd (bijvoorbeeld aan de hand van de op het INK-model gebaseerde quickscan van EGEM). Uitkeringen uit dit fonds worden vooraf verstrekt en zijn uitsluitend gericht op de realisatie van een aantal duidelijk omschreven doelstellingen en onderdelen van de elektronische overheid (zoals de basisregistraties, DigiD en het stimuleren van de elektronische dienstverlening). Door een herhaalde meting na een periode van twee jaar wordt de daadwerkelijke realisatie getoetst, vergelijkbaar met de aanpak die momenteel bij de inzet van expertteams wordt voorgesteld. Die gemeenten die meer hebben gerealiseerd dan vooraf bepaald, krijgen extra financiële middelen om innovatieve projecten rondom de elektronische overheid uit te kunnen voeren. Daarnaast mogen deze gemeenten en de gemeenten die de doelstellingen op de gevraagde datum hebben behaald, de eerdere uitkering uit het realisatiefonds behouden zonder terugbetaling. Gemeenten die de doelstellingen niet hebben behaald moeten (naar rato van de mate van realisatie) het bedrag inclusief een boetebedrag terugbetalen aan het realisatiefonds. Toegekende bedragen worden niet gekoppeld aan de daadwerkelijk gemaakte kosten. Gemeenten die gebruik maken van goedkopere reeds beschikbare ‘best practices’ en door gemeenten gezamenlijk ontwikkelde oplossingen zullen hiermee extra voordeel van een realisatiefonds behalen.

MAAK DE UITWISSELING VAN BASISGEGEVENS GOEDKOOP

Vanwege het belang – als fundament van de elektronische overheid – van een snelle implementatie én breed gebruik van de basisregistraties adressen en gebouwen en de modernisering van de GBA, wordt aan het ministerie van BZK geadviseerd de onderlinge uitwisseling tussen gemeenten van basisgegevens zoveel mogelijk zonder verrekening (of tegen hooguit de kostprijs) te laten verlopen. Bij voorkeur worden de kosten voor deze uitwisseling centraal, dat wil zeggen op rijksoverheidsniveau, gedragen.

VERPLICHT EEN ICT-BELEIDSARTIKEL OP DE GEMEENTELIJKE BEGROTING

Het ministerie van BZK wordt aanbevolen gemeenten te verplichten om op de jaarlijkse begroting een afdelingsoverstijgend ICT-beleidsartikel op te nemen, zodat de voorgenomen investeringen en de realisatie daarvan (en de beleidsrelevantie) expliciet zichtbaar worden en bovendien onderling vergelijkbaar. Zeker zo belangrijk is het effect dat deze maatregel een integrale aanpak van de implementatie van de verschillende (nationale, sectorale en lokale) initiatieven op het terrein van ICT-vernieuwingen bevordert en derhalve verkokering en suboptimale investeringen in ICT vermindert. Bovendien vermindert deze maatregel de situatie waarin voor ICT-vernieuwing gereserveerde gelden op basis van lokale beleidsprioriteiten een andere bestemming krijgen, zoals op dit moment regelmatig voorkomt. Overwogen kan worden voor dit beleidsartikel – in samenwerking met de VNG – een landelijk protocol voor te schrijven, waarin naast de kosten voor beheer, onderhoud en afschrijving en personeel van bestaande ICT, een gelijksoortig gespecificeerde reservering voor ICT-vernieuwingen wordt opgenomen. Bij deze laatste reservering dient bovendien te worden aangegeven welke alternatieve vormen van interne en/of externe samenwerking zijn overwogen om een zo kostenefficiënt en vraaggericht mogelijke keuze te maken.

DE VNG ALS GEMEENTELIJKE ICT-BRANCHEORGANISATIE

De VNG zou ernaar moeten streven, om meer dan nu het geval is, in staat te worden gesteld om namens haar leden bindende afspraken te maken over ICT-aangelegenheden. Daarbij wordt concreet aanbevolen:

- Ernaar te streven om als VNG goed bruikbare best practices (die passen binnen een door de VNG vastgestelde totaalarchitectuur) te codificeren tot eenduidige standaarden. Veel gemeenten zijn intussen tot de conclusie gekomen dat het niet strikt noodzakelijk is om hun autonomie ten aanzien van de ontwikkeling van ICT-voorzieningen te behouden, maar dat het volgen van landelijk of bovenlokaal opgelegde standaarden (ook ten aanzien van werkprocessen) een begaanbare weg is. De VNG zou, in samenwerking met EGEM en/of landelijke vakverenigingen, dé instantie moeten

- zijn die dergelijke bovenlokale standaarden en contracten vaststelt en beheert. Het ministerie van BZK zou de VNG hierbij financieel kunnen ondersteunen (zie eerdere aanbevelingen).
- De VNG zou veel meer dan nu het geval is moeten optreden als gezamenlijk opdrachtgever namens gemeenten bij de ontwikkeling van applicaties voor de gemeentelijke markt. Het huidige opdrachtgeverschap van gemeenten is momenteel onvoldoende vormgegeven. Vanuit de VNG zou kunnen worden gewerkt aan de verdere disciplineren van de verschillende ICT-leveranciers. Middels een vorm van certificering zouden leveranciers door de VNG gekeurd kunnen worden op de mate waarin zij meewerken aan het inpassen van applicaties binnen een gemeentelijke architectuur en aan de mate van openheid van de door hen ontwikkelde applicaties. De VNG zou ook een zwarte lijst moeten opstellen van leveranciers die hieraan onvoldoende meewerken. Door middel van dit opdrachtgeverschap kan de VNG er bovendien voor zorgen dat de ontwikkelde standaards ook daadwerkelijk worden opgenomen in de standaardpakketten en in standaard koppelvlakken.
 - De VNG zou zelf moeten gaan fungeren als een centraal communicatiepunt aangaande de verschillende op gemeenten afkomende ICT-ontwikkelingen. Het gemeentelijk werkveld leunt daartoe momenteel nog teveel op de vanuit de rijksoverheid ingezette middelen voor communicatie – die bovendien, zoals de meeste ICTU-programma's, tijdelijk van aard zijn en dus over een aantal jaren geen ondersteuning meer kunnen bieden. Op het moment dat de rijksoverheid er onvoldoende in slaagt de communicatie op een voor gemeenten bevredigende wijze vorm te geven, zouden gemeenten middels de VNG dit soort zaken veel meer eigenhandig moeten oppakken.

LAAT FINANCIËLE BIJDRAGEN VERLOPEN VIA DE VNG

Het ministerie van BZK wordt geadviseerd de komende jaren de rol van het intermediaire niveau van sturing van en ondersteuning aan gemeenten te versterken. Op dit niveau, waarin tal van vakverenigingen en sectororganisaties actief zijn, is de afstand tot de gemeentelijke beleidspraktijk relatief klein en toch de mogelijkheid van centrale afspraken en voorzieningen ten behoeve van lokale overheden goed mogelijk. Bovendien zullen gemeenten eerder bereid zijn regie vanuit de eigen gelederen te accepteren dan regie vanuit het Rijk. Daarnaast wordt de kans vergroot dat het onderwerp uiteindelijk ook echt gezien wordt als een eigen verantwoordelijkheid van de lokale overheden zelf.

Concreet wordt voorgesteld het beheer over de financiering van de ondersteuning van gemeenten met betrekking tot de implementatie van ICT-vernieuwingen grotendeels aan de VNG uit te besteden. Deze kan dan, alleen (op basis van commitment van de Nederlandse gemeenten, als brancheorganisatie) of in samenwerking met vakverenigingen of programmabureaus van de ICTU of departementen, de financiële ondersteuning gericht ter hand nemen. Daarbij kan concreet worden gedacht aan de volgende zaken:

- Stel aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten financiële middelen ter beschikking om op een serieuze wijze invulling te kunnen geven aan het gezamenlijk opdrachtgeverschap van gemeenten ten aanzien van het ontwikkelen van (open) standaarden en het ontwikkelen van instrumenten (zoals applicaties) voor gemeenten. Naast een versterking van het gemeentelijk opdrachtgeverschap en een verdergaande vorm van standaardisatie, wordt er hiermee ook voor gezorgd dat de resultaten van het programma EGEM uiteindelijk een meer structurele verankering krijgen op het intermediair gemeentelijk niveau.
- Laat de VNG de bijdragen uit het eerdergenoemde Realisatiefonds aan gemeenten verstrekken (en eventueel terugvorderen) op basis van door het Rijk en de VNG samen ontwikkelde voorwaarden. Hierbij kan het behoud van de financiële middelen bijvoorbeeld worden gekoppeld aan de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de in opdracht van de VNG en/of het Rijk ontwikkelde standaarden en applicaties. Bij gebruikmaking van deze standaarden en applicaties zouden gemeenten een extra financieel voordeel moeten ontvangen. Hetzelfde geldt voor de realisatie van bovenlokale samenwerking die aantoonbaar schaal- en efficiencyvoordelen heeft opgeleverd.

DE VNG ALS INSTANTIE VOOR BESTURDERSAANDACHT

De VNG is momenteel in belangrijke mate een beleidsmatig bestuurdersbolwerk. Dat is een zwakte maar tegelijkertijd ook een sterkte. De VNG wordt sterk aanbevolen de binnen de eigen gelederen aanwezige bestuurlijke contacten in te zetten om het belang van ICT-vernieuwingen voor de eigen bedrijfsvoering binnen gemeenten onder de aandacht te brengen bij collega-bestuurders. Concreet zou de VNG e-teams van bestuurders kunnen formeren die voor bijvoorbeeld één of twee dagen in de

maand het onderwerp onder de aandacht gaan brengen bij de ‘non-believers’ onder de bestuurders. Niemand praat immers beter de taal van een bestuurder dan een bestuurder! De VNG zou daarom niet moeten afwachten hoe anderen denken de onderwerpen op de bestuurlijke agenda te krijgen, maar zou zelf actief aan de slag moeten gaan om voldoende draagkracht en trekkracht bij lokale overheden te realiseren.

DE VNG ALS INITIATOR VOOR GEMEENTELIJKE SHARED SERVICE CENTRA

Gemeenten maken nu nog te weinig gebruik van de mogelijkheden tot samenwerking. De VNG zou zich in samenwerking met EGEM nadrukkelijker moeten opwerpen als een initiator voor het samenwerken van gemeenten als instrument voor een versnelde implementatie van ICT-vernieuwingen. Hierbij kan worden gekozen uit verschillende samenwerkingsconstructies (gemeenschappelijke regelingen, shared services) die naar gelang de gemeentespecifieke condities als het meest geschikt kunnen worden aangemerkt.³⁵ De VNG kan gemeenten helpen te kiezen voor de beste optie en tegelijkertijd bekijken in hoeverre bepaalde samenwerkingsvormen wellicht kunnen worden uitgebouwd tot een landelijke voorziening (die dan in tegenstelling tot veel ICTU-programma’s vanuit lokaal niveau wordt opgebouwd). Een concrete aanbeveling is, vanwege de noodzaak voor de zeer kleine gemeenten om samenwerking aan te gaan met het oog op voldoende absorptievermogen, zich allereerst te richten op gemeenten onder de 25.000 inwoners en binnen een half jaar na de start van een communicatieoffensief samen met BZK te bepalen of het voor deze gemeenten nodig is om samenwerking van bovenaf op te leggen.

HERPOSITIONERING VAN DE ROL VAN INFORMATIEVOORZIENING

Gemeenten zullen er met ondersteuning van de rijksoverheid maar vooral van de VNG in moeten slagen om te komen van een omslag van ICT als bedrijfsmiddel naar ICT als een middel voor beleidsvoering. De eerder beschreven bestuurlijke aandacht is hiervoor essentieel. Het breekijzer daarvoor zal met name van het bovenlokale en nationale niveau moeten komen. Daarnaast dient het management van gemeenten er voor te zorgen dat de gemeentelijke organisatie daar ook op wordt ingericht. Dit kan worden bereikt door het invoeren van de functie van informatiemanager (of CIO). Deze informatiemanager moet beschikken over de mogelijkheden om besluiten van andere managers binnen de organisatie te blokkeren op het moment dat ICT gerelateerde beslissingen niet passen binnen een gemeentebreed daarop ontwikkelde visie. Hiermee kan onder meer het suboptimaal inzetten van applicaties worden voorkomen en kan worden gestimuleerd dat de gemeentelijke informatievoorziening is gebaseerd op een informatiearchitectuur.

GEBRUIK HET MOMENTUM VAN DE RAADSVERKIEZINGEN

Wethouders, gemeenteraadsleden andere lokale politici die zich gaan inspannen voor het gemeentebeleid van na maart 2006, wordt geadviseerd de aanloop tot de verkiezingen en daarna ook de periode van collegevorming aan te wenden om expliciete aandacht te geven aan en te vragen voor de meerwaarde die ICT-vernieuwingen de lokale bevolking en het lokale bedrijfsleven kan brengen. Uiteraard geldt dit advies ook voor ambtenaren en managers: gebruik het moment om aandacht te vragen voor vernieuwing en modernisering, zodat in een nieuwe collegeperiode een beleidsprogramma wordt opgesteld met voldoende (en met de beleidsprioriteiten samenhangende) aandacht voor een versnelde totstandkoming van een elektronisch, responsieve gemeente. Sterk aanbevolen wordt dit te combineren met een bestuurdersportefeuille waarin organisatieontwikkeling en ICT-vernieuwing direct aan elkaar zijn gekoppeld.

³⁵ Denk aan gemeenschappelijke regelingen en shared service centra als gelijkwaardige intergemeentelijke samenwerking, als uitbesteding aan de grootste of meest competente buurgemeente, als onderlinge uitbesteding in de vorm van uitruil, in publiek-private samenwerking of als geheel private uitbesteding. Zie de hoofdstuk 4 voor een nadere beschouwing en keuzemenu.

TENSLOTTE

Gedurende dit onderzoek is regelmatig naar voren gebracht dat de beschreven problematiek bekend in de oren klinkt. Ook de daarop gebaseerde oplossingsrichtingen en aanbevelingen worden in het algemeen herkend of opnieuw herkend als elementen die de afgelopen jaren al eens naar voren zijn gebracht. Door de vele ontwikkelingen in de afgelopen jaren zijn diverse vraagstukken echter in een ander daglicht komen te staan. De overspannen verwachtingen van de digitale wereld zijn voorbij, gemeenten lijken zich meer dan ooit te realiseren dat veel werkprocessen binnen gemeenten minder uniek zijn dan ze wellicht zouden willen en er wordt door iedereen om resultaat gevraagd. Dit laatste is dan ook de opgave waar de overheid zich als geheel voor geplaatst ziet: van denken naar doen. Zeker in aanloop naar het ongekend drukke 'implementatiejaar' 2006, waarin erg veel verwacht wordt van de lokale overheden. Zonder omslag van 'beleid maken' naar 'uitvoeren en aanpakken' verschijnt in 2010 ongetwijfeld een onderzoeksrapport met gelijksoortige resultaten.

Bijlage A : Selectie van literatuur

- Bekkers, V.J.J.M. (1994) - *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Eburon: Delft.
- Bekkers, V.J.J.M. (2005) - Informatiemanagement als de kunst en kunde van verbinden, in: *TIEM*, 8/2005
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal (2001) - *Openbaar Bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, (zesde, herziene druk), Kluwer: Alphen aan den Rijn
- Commissie ICT en Overheid (2001) - *Burger en overheid in de informatiesamenleving. De noodzaak van institutionele innovatie*, Den Haag
- EGEM (2005) – *EGEMwijzer*, Den Haag
- Frissen, P.H.A. (1989) - *Bureaucratische cultuur en informatisering*, Den Haag
- Graaf, H. van de en R. Hoppe (1989) - *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*, Couthino: Muiderberg
- Hoogerwerf, A. (1985) - *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn
- Informatie Management Groep 100.000+, *brief aan de gemeentelijke vertegenwoordigers in de regiegroep ICT en overheid*, 20 oktober 2004
- Kickert, W.J.M. (red.), H.J. Aquina en A.F.A. Korsten (1985) - *Planning binnen perken*, Zeist
- Kooiman, J. (1990) - Sturen, besturen of (be)sturen, in: *Bestuurswetenschappen* 1990/6, pp. 408-419
- Korsten, A.F.A., L. Schaepkens en L.J.M.J. Sonnenschein (2004), *Shared Services: nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Inaxis, Den Haag
- Matthijssse, R., H. de Bruijn en R. Wagenaar (2005), Shared Services bij de rijksoverheid: Big Bang of zachte dwang, in: *TIEM* nr. 6, januari/februari 2005 pp. 16-25
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – *Op weg naar de elektronische overheid*, 2004
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – *Voortgangsrapportage elektronische overheid*, mei 2005
- Ministerie van Economische Zaken – *Beter presteren met ICT; vervolg rijksbrede ICT agenda 2005-2006*, Den Haag, juni 2005
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – *verzamelbrief aan gemeenten*, juni 2005
- Mom, P – Dit is chaos; I&A coördinatoren grote gemeenten snappen niets meer van Den Haag, in: *Automatiseringsgids*, 29 oktober 2004
- Mom, P. – Samenwerking tussen sociale diensten groeit, in: *Automatiseringsgids*, 29 april 2005
- Mulder, E.J. en T. Jansen (2005), Nederlandse e-Government mist centrale sturing, in: *Automatiseringsgids*, nr. 26/2005
- Pact van Pans / werkgroep ELO – *GovUnited; samen doen, samen sterk*, concept rapport, augustus 2005
- Snellen, I.Th.M. (1990), Reactie: Besturen in een draaimolen, in: *Bestuurswetenschappen* 1990/6, pp. 422-423
- Thomas, W.I. - *The child in America*, New York, 1928
- Veld, R.J. in 't, (1989) - *De verguisde staat*, Den Haag
- Vereniging van Gemeentesecretarissen en Vereniging van Nederlandse Gemeenten – *De slagvaardige overheid; perspectief op prestatie*, Den Haag, 2004

Vereniging van Nederlandse Gemeenten; commissie gemeentelijke dienstverlening (commissie Jorritsma) – *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten; visie 2015*, juni 2005

Vos, M. – Tien geboden voor digitaal contact met de burger, interview met Matt Poelmans van Burger@overheid over de BurgerServiceCode, *Overheid Innovatief*, nummer 2, 2005

Zouridis, S. , M. Thaens en I. Vrijling – *Vliegwiel voor de wil; superpilots en elektronische dienstverlening in gemeenten*, Tilburg, april 2005

Zutphen, F. van en Donker van Heel, P. – *Andere overheid en consequenties voor het gemeentepersoneel*, Ecorys, maart 2005, in opdracht van het A+O fonds gemeenten

Bijlage B : Participanten in het onderzoek

Leden projectbegeleidingsgroep

Kees Duijvelaar	VNG / informatiebeleid
Rob Evelo	Ministerie van BZK / DIIOS
Paul van Hal	Ministerie van BZK / DIIOS
Klaas Mollema	Gemeente Katwijk / gemeentesecretaris
Henk Nagelhout	Ministerie van BZK / DIIOS
Cor Oonk	Gemeente Maarssen / ICT manager
Jacqueline Rutjens	Ministerie van BZK / DIIOS
Ineke Schop	ICTU – EGEM / programmamanager
Louis Tinselboer	Ministerie van BZK / DIIOS

Hein van Duivenboden	Capgemini
Marcel Rietdijk	Capgemini

Respondenten gesprekken bij gemeenten

Gemeente Breda

Dhr. Rob de Feber	Directeur bestuursdienst
Dhr. Arjen de Jongh	Hoofd automatisering
Dhr. Richard Meulenbroek	Directeur concernstaf
Dhr. Pieter van Teeffelen	Informatiemanager Ontwikkel dienst
Dhr. Cees van Westrenen	Coördinator I&A

Gemeente Dongen

Dhr. Corné Aerts	Senior medewerker burgerzaken
Mw. Kuijpers	Diensthoofd sociale zaken en werkgelegenheid
Dhr. Henk van Noort	Loco-gemeentesecretaris
Dhr. Hein Vera	Beleidsmedewerker ICT

Gemeente Dordrecht

Mw. Joyce van den Berg	Adviseur beleid en ICT
Dhr. Arrie Hartog	Hoofd Belastingen
Dhr. Mark Voogd	Projectleider e-government
Dhr. Henk Wesseling	Gemeentesecretaris

Gemeente Leiden

Dhr. Pascal Keij	Beheerder basisregistraties vastgoedinformatiecentrum
Mw. Caroline van der Kuijl	Sectorhoofd Burger
Mw. Marijke Spaan	Beleidsmedewerker vastgoed (Wkpb)
Dhr. Zoutendijk	Concern informatie adviseur

Gemeente Obdam

Stan Nuveen	Gemeentesecretaris (ook in Werkgroep ICT)
Hans Ooijevaar	medewerker afdeling Grondgebied
Harry de Ruiter	Sector Burger & Bestuur, senior beleidsmedewerker, GBA, basisregistraties
Eric Sloep	Coördinator I&A

Gemeente Utrecht

Dhr. Nils Borgesius	Medewerker O&I stafbureau
Dhr. Wouter Bruijning	Bureau Utrecht.nl
Mw. Monique Verbeek	Hoofd afdeling bouwbeheer
Dhr. Guus Welter	Beleidsmedewerker informatievoorziening

Gemeente Veghel

Mw. Ankie Bol	Manager Facilitaire Middelen
Dhr. Chris van Bree	
Dhr. Wietske van der Hoek	
Mw. Magda Klomp	Coördinator documentatie en automatisering

Gemeente Voorst

Bas van der Holst	Manager Communicatie & Organisatie Ondersteuning (COO)
Holger Peters	Informatieadviseur. (tevens gedetacheerd bij EGEM)

Deelnemers atelierbijeenkomsten

Atelierbijeenkomst 21 juni 2005

Mw. Ankie Bol	Manager Facilitaire Middelen gemeente Veghel
Dhr. Nils Borgesius	Medewerker O&I stafbureau gemeente Utrecht
Dhr. Rob van der Hoek	Hoofd afdeling Belastingen en verzekeringen gemeente Purmerend
Dhr. Rene Lubbes	Beheerder basisregistraties adressen en gebouwen gemeente Lelystad
Dhr. Kees Machielse	Hoofd afdeling ICT en Facilitaire Zaken gemeente Moerdijk
Dhr. Holger Peters	Informatieadviseur (tevens adviseur EGEM) gemeente Voorst
Dhr. Klaas Pol	Adviseur informatievoorziening gemeente Barneveld
Dhr. Jan Roodt	Beleidsadviseur informatisering gemeente Weert
Dhr. Erwin Schipper	Hoofd afdeling Publiekszaken gemeente Zoetermeer
Dhr. Henk Jan Schriemer	Adviseur informatiebeleid en automatisering gemeente Amersfoort
Dhr. Onno Stoltenborg	Teamleider Belastingen gemeente Haarlemmermeer
Dhr. Gert Witteveen	Coördinator Informatievoorziening en automatisering gemeente Nunspeet
Mw. Jacqueline Rutjens	Lid projectbegeleidingsgroep Ministerie van BZK

Dhr. Victor Bekkers	Onderzoeker Erasmus Universiteit Rotterdam
Mw. Hanneke Driessen	Onderzoeker Capgemini
Dhr. Hein van Duivenboden	Onderzoeker Capgemini
Dhr. Rogier Jongejan	Onderzoeker Capgemini
Mw. Elke Müller	Onderzoeker Erasmus Universiteit Rotterdam
Dhr. Marcel Rietdijk	Onderzoeker Capgemini

Atelierbijeenkomst 25 augustus 2005

Dhr. Jos Buijserd	Sectorhoofd Middel en Economische Zaken en Service gemeente Cromstrijen
Dhr. Hans Capel	Gemeentesecretaris gemeente Lopik
Dhr. Johannes Kramer	Loco-gemeentesecretaris gemeente Menaldumadeel
Dhr. Rens Meijkamp	Strategisch adviseur informatisering gemeente Ede
Dhr. Stan Nuveen	Gemeentesecretaris gemeente Obdam
Dhr. Piet Sennema	Gemeentesecretaris gemeente Oisterwijk
Dhr. Rien Smits	Coördinator Informatisering gemeente Cromstrijen
Dhr. Marcel Thaens	Onderzoeker evaluatie superpilots (Ordina)
Dhr. Marten Tilstra	I-adviseur gemeente Alkmaar
Mw. Inge van de Water	Programmamanager DELTA gemeente Delft
Dhr. Cees van Westrenen	Coördinator I&A gemeente Breda
Dhr. Klaas Mollema	Gemeentesecretaris gemeente Katwijk (Lid projectbegeleidingsgroep)

Dhr. Victor Bekkers	Onderzoeker Erasmus Universiteit Rotterdam
Mw. Hanneke Driessen	Onderzoeker Capgemini
Dhr. Hein van Duivenboden	Onderzoeker Capgemini
Dhr. Rogier Jongejan	Onderzoeker Capgemini
Mw. Elke Müller	Onderzoeker Erasmus Universiteit Rotterdam
Dhr. Marcel Rietdijk	Onderzoeker Capgemini

Deelnemers toetsingsbijeenkomst

Harry ter Braak	Wagenaar en Hoes organisatieadvies
Kees Duijvelaar	VNG / informatiebeleid
Cees van Gelder	Gemeente Wijk bij Duurstede / wethouder
Paul van Hal	Ministerie van BZK / DIIOS
Klaas Mollema	Gemeente Katwijk / gemeentesecretaris
Cor Oonk	Gemeente Maarssen / ICT manager
Udo Pijpker	ICTU – SBG /plaatsvervangend programmamanager
Marc de Rooij	Ministerie van VROM / projectleider omgevingsvergunning
Ineke Schop	ICTU – EGEM / programmamanager
Bert Schreuder	Deelgemeente Kralingen – Crooswijk (gemeente Rotterdam) / portefeuillehouder
Louis Tinselboer	Ministerie van BZK / DIIOS
Cor de Vos	Gemeente Nieuwegein / burgemeester
Henk Wesseling	Gemeente Dordrecht / gemeentesecretaris

Dhr. Victor Bekkers	Onderzoeker Erasmus Universiteit Rotterdam
Dhr. Rogier Jongejan	Onderzoeker Capgemini
Dhr. Marcel Rietdijk	Onderzoeker Capgemini

Bijlage C : Interviewprotocol

Ontwikkelingen

1. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen die de afgelopen twee jaar op uw gemeente zijn afgekomen ten aanzien van landelijk ICT-beleid (bijvoorbeeld DigiD), sectoraal beleid met ICT-implicaties (bijvoorbeeld omgevingsvergunning) en lokale ontwikkelingen (zoals introductie één loket)?
2. Is uw gemeente op de hoogte van het nationale beleid? {checklist}
3. Met welke ontwikkelingen heeft uw gemeente zich de afgelopen jaren met name bezig gehouden (waarin heeft u geïnvesteerd, welke keuzes heeft u gemaakt)? {situatieschets: overlapping verleden – heden}
4. Kunt u toelichten waarom uw gemeente voor juist deze ontwikkelingen heeft gekozen (prioriteitstelling)?
5. Met welke ontwikkelingen zal uw gemeente zich de komende twee jaar (op korte termijn) gaan bezighouden; met andere woorden welke ontwikkelingen staan op de agenda van uw gemeente?
6. Kunt u toelichten waarom juist deze ontwikkelingen op de agenda van de gemeente staan?

Aanpak (succes- en faalfactoren)

7. Is er binnen uw gemeente sprake van een speciale aanpak/beleid voor de implementatie van ICT-vernieuwingen? Zo ja, waar blijkt dit uit? {visie, projectgroep, stuurgroep, projectleider, externe ondersteuning of iets dergelijks}
8. Bij wie ligt binnen uw gemeente het initiatief met betrekking tot het implementeren van ICT-vernieuwingen? {B&W, Raad, management, MT, medewerkers van afdelingen als ICT, bedrijfsvoering en/of beleidsafdeling}
9. Wie verlenen binnen uw gemeente de hoogste prioriteit aan het implementeren van ICT-vernieuwingen? {bestuurlijk draagvlak: middenmanagement, politieke partij, wethouder}
10. Wie (functies/afdelingen) worden betrokken bij het implementeren van ICT-vernieuwingen binnen uw gemeente? {ICT-afdeling of ook anderen}
11. Welke voor- en/of nadelen zijn hier aan verbonden?
12. Heeft uw gemeente voor het implementeren van ICT-vernieuwingen gebruik gemaakt van subsidies van het Rijk?
13. Hebben deze subsidies effect gehad?

Belemmerende en/of bevorderende factoren (knelpunten – oplossingen)

14. Is het nationale beleid met betrekking tot ICT-vernieuwingen en de doelstellingen en doorlooptijden die daaraan verbonden zijn op dit moment realistisch voor uw gemeente? Kunt u dit toelichten?
15. Met welke belemmeringen en kansen heeft uw gemeente te maken bij het implementeren van ICT-vernieuwingen op:
 - Politiek-bestuurlijk gebied
 - Technisch gebied
 - Organisatorisch gebied
 - Financieel gebied

16. Waardoor worden deze belemmeringen en kansen veroorzaakt? Denk bijvoorbeeld aan:
- Aanpak
 - Leiderschap
 - Communicatie (zowel intern als extern)
 - Geld/budget
 - Capaciteit/inzet personeel
 - Kennis
 - Draagvlak
 - Type klanten {bijvoorbeeld “ouderen hebben geen behoefte aan elektronische dienstverlening”}
17. Wat doet uw gemeente er aan om de genoemde problemen op te lossen/ deze belemmeringen weg te nemen? {zoals samenwerking met andere gemeenten}
18. Welke belemmeringen/problemen kunnen niet door de gemeente zelf worden opgelost? Waarom niet?
19. Hoe zouden deze belemmeringen volgens u kunnen worden weggenomen? {behoefte aan ondersteuning? Overgang naar volgende vraag}

Ondersteuning (succes- en faalfactoren)

20. In hoeverre maakt uw gemeente gebruik van de vanuit Rijksoverheid geboden initiatieven die ondersteuning bieden bij de implementatie van ICT-vernieuwingen? Welke initiatieven kunt u noemen? {zoals EGEM en SBG}
21. Sluit deze ondersteuning aan op uw behoeften? Wat wel/niet? {zoveel mogelijk per initiatief en totaal beeld}
22. Hoe kunnen de huidige initiatieven daar op inspelen/ op worden afgestemd? {samenwerking/afstemming, één heldere boodschap communiceren?} (succes- en faalfactoren van nationale initiatieven)
23. Wat zou in de toekomst eventueel kunnen worden verbeterd aan deze ondersteuning?
24. Van welke ondersteuning maakt u nog meer gebruik? {bijvoorbeeld inzichten van andere gemeenten, samenwerking met onderwijsinstellingen/bedrijven en externe ondersteuning}

Afsluiting

25. Stel u krijgt de mogelijkheid om drie knelpunten (gerelateerd aan ICT-vernieuwingen) die op dit moment binnen uw gemeente spelen direct (althans zo snel mogelijk) op te lossen, welke drie knelpunten/problemen zouden dit dan zijn? {drie wensen: geest in de fles!}
26. Wat zouden andere partijen (zoals landelijke initiatieven) hier aan kunnen bijdragen om deze knelpunten op te lossen? {herhaling/samenvattende vraag: KSF}
27. Zijn er nog facetten die in dit interview niet aan de orde zijn geweest, maar wel aandacht verdienen in dit onderzoek?
28. Heeft u nog rapporten/documenten die wij kunnen gebruiken voor ons onderzoek? {zoals visies, plannen van aanpak en evaluatierapporten}

Bijlage D : Overzicht relevante ontwikkelingen

Hierna is een uitgebreide beschrijving opgenomen van de verschillende in hoofdstuk 2 beschreven relevante ontwikkelingen. Daarbij wordt telkens hetzelfde stramien gevolgd. Eerst wordt de betreffende ontwikkeling in algemene bewoordingen benoemd en enigszins toegelicht. Vervolgens wordt aangegeven welke globale impact de betreffende ontwikkeling naar verwachting heeft op gemeenten. Tot slot wordt per ontwikkeling aangegeven voor welk moment invoering dan wel realisatie is voorzien en welke ondersteuning daarbij momenteel wordt geboden vanuit bijvoorbeeld de rijksoverheid. Omdat dit laatste bij lokaal beleid met ICT-implicaties niet in algemene zin is te beschrijven (elke gemeente hanteert zijn eigen invoeringspad en algemene ondersteuning is meestal niet aanwezig), zal bij het lokaal beleid met ICT implicaties worden volstaan met een beschrijving van de ontwikkeling in algemene bewoordingen en een indicatie van de globale impact daarvan op gemeenten. Dit soort ontwikkelingen zullen binnen de verschillende gemeenten immers op verschillende wijzen worden vormgegeven.

Landelijk ICT-beleid en landelijke ICT-projecten

Administratieve lastenverlichting (landelijk: reductie van 25%)

Onder administratieve lasten worden verstaan de inspanningen die moeten worden geleverd door burgers en bedrijven om te voldoen aan administratieve verplichtingen die hen door de overheid worden opgelegd. De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor het terugdringen van dergelijke verplichtingen (administratieve lastenverlichting). Hierbij is de doelstelling geformuleerd de administratieve lasten met een kwart terug te brengen. De verschillende departementen hebben daartoe diverse nul- en effectenmetingen uitgevoerd, waarbij niet alleen de bestaande administratieve lasten in beeld zijn gebracht maar waarbij ook nadrukkelijk is gezocht naar mogelijkheden om tot lastenreductie te komen. Sinds 2001 heeft ieder departement in dat kader een jaarlijkse doelstelling voor administratieve lastenreductie. Maar ook gemeenten kunnen bijdragen aan het terugdringen van de administratieve lasten. Zij hebben weliswaar nog niet te maken met een concrete taakstelling, maar streven wel lastenreductie na ten aanzien van onder meer de regelingen waarvoor zij zelf verantwoordelijk zijn (zoals de vergunningen die nodig zijn voor het gebruiken van de openbare weg voor festiviteiten).

Globale impact

In het kader van het realiseren van administratieve lastenverlichting zullen gemeenten in eerste instantie moeten meten wat momenteel de administratieve lasten zijn. Hiervoor zullen gemeenten zich de benodigde kennis moeten eigen maken dan wel deze kennis inkopen. Op basis van de metingen kunnen verbetervoorstellen worden geformuleerd. De praktijk bij de rijksoverheid leert dat veel verbeteringen te realiseren zijn door de inzet van ICT-voorzieningen. De te verwachten impact van deze beleidsdoelstelling op de ICT-huishouding van gemeenten is dan ook aanzienlijk te noemen. Daarnaast zal deze beleidsdoelstelling ook een duidelijke impact hebben op de huidige werkprocessen van gemeenten. Deze beleidsdoelstelling kent duidelijke raakvlakken met een aantal van de hier eveneens genoemde voorzieningen (zoals de formulierenmachine en het bedrijvenloket).

Tijdsplanning

Heden Lopende beleidsontwikkeling, die ook de komende jaren nog duidelijke impact op gemeenten zal blijven houden.

Ondersteuning

Ondersteuning vindt met name plaats in de vorm van voorlichting en communicatie, onder meer via www.ictal.nl

Basisregistraties

Door verschillende ministeries wordt er momenteel gewerkt aan de ontwikkeling van een stelsel van basisregistraties. Door de invoering van de basisregistraties moet worden gerealiseerd dat de overheid bepaalde basisgegevens nog slechts eenmaal inwint, maar meervoudig gebruikt. Hiermee moet niet alleen de dienstverlening aan burgers worden vergroot, maar ook een bijdrage worden geleverd aan het terugdringen van de administratieve lasten voor zowel burgers als bedrijven en het verder tegengaan van fraude. In de eerste fase van de invoering van een stelsel van basisregistraties worden basisregistraties voorzien met gegevens over personen, bedrijven en instellingen, kadastrale percelen, gebouwen, adressen en kleinschalige kaarten. In een tweede tranche worden daaraan mogelijk basisregistraties toegevoegd met gegevens over inkomens en vermogens, kentekens, niet ingezetenen, grootschalig kaartmateriaal, ondergrondinformatie en de polisadministratie van het UWV. Ook vinden momenteel onderzoeken plaats naar onder meer een basisregistratie met WOZ-gegevens.

Globale impact

In de eerste fase van het project zullen gemeenten geconfronteerd worden met de invoering van basisregistraties voor personen, gebouwen en adressen.

Ten aanzien van de basisregistratie personen betekent dit, ten opzichte van de ook lopende modernisering van de GBA, voor gemeenten onder meer dat het binnengemeentelijk gebruik verplicht zal worden gesteld en dat er een concrete invulling zal moeten worden gegeven aan het terugmelden van veronderstelde onjuistheden in de registratie. Dit heeft het aanpassen van systemen (koppelen van administraties) en complexere en omvangrijkere procedures rondom de GBA tot gevolg. Dit vraagt naast aanpassingen van de ICT-voorzieningen (en de daarmee gepaard gaande kosten) daarmee ook om initiële en structurele inzet van personeel.

De Basis Registratie Adressen en de Basis Gebouwen Registratie zijn voor de gemeenten nieuwe registraties. Dit betekent dat gemeenten deze registraties en de bijbehorende werkprocessen nog geheel moeten inrichten. Dit betekent onder meer het binnen de gemeente verzamelen en stroomlijnen van de betreffende gegevens, het aanschaffen van voor de registraties benodigde applicaties, het inrichten van de werkprocessen en het opleiden en organisatorisch inbedden van het verantwoordelijke personeel. Alhoewel voorzien wordt dat de baten van de registratie uiteindelijk ruimschoots de kosten ervan zullen overstijgen, zullen gemeenten initieel een aanzienlijke financiële investering moeten doen.

Daarnaast zullen ook gemeenten verplicht worden van de overige basisregistraties gebruik te gaan maken. Dit betekent dat zij ook ten aanzien van die registraties zullen moeten investeren in het aanpassen van een groot aantal gemeentelijke applicaties en de daarbij behorende werkprocessen. In een groot aantal gemeenten zal dit betekenen dat de gehele ICT architectuur aan behoorlijke wijzigingen onderhevig kan raken.

Ook de basisregistraties die voor volgende tranches zijn voorzien, zullen op termijn gevolgen hebben voor gemeenten. Los van het hiervoor reeds genoemde verplichte gebruik, zullen gemeenten naar verwachting rechtstreeks te maken krijgen met de basisregistraties voor grootschalig kaartmateriaal en niet ingezetenen en op de langere termijn eventueel met een basisregistratie WOZ.

Tijdsplanning

Begin 2007	Beheer Basis Registratie Personen
Half 2009	Beheer Basis Registratie Adressen en Basis Gebouwen Registratie
Onbekend	Werkzaamheden in het kader van basisregistraties voor niet ingezetenen en waardering van onroerende zaken
Vanaf eind 2006	Verplicht gebruik van andere basisregistraties

Ondersteuning

Het ontwikkelen van een stelsel van basisregistraties wordt ondersteund vanuit het programma Stroomlijning Basisgegevens (ICTU), www.stroomlijningbasisgegevens.nl. Vanuit dit programma vindt met name ondersteuning plaats van de ontwikkelaars van de verschillende basisregistraties en van de ondersteuning van gezamenlijke voorzieningen (zoals berichtenstandaards) door het laten uitvoeren van onder meer onderzoek en het publiceren van handreikingen. In de richting van gemeenten wordt

momenteel samen met EGEM nagedacht over het inrichten van expertteams die gemeenten kunnen ondersteunen bij het invoeren van samenhangende basisregistraties. Vanuit de verschillende basisregistraties vindt in meer of minder mate ondersteuning plaats bij de inrichting van afzonderlijke basisregistraties. Zo wordt er vanuit het project BAG (adressen en gebouwen) ondersteuning gegeven door het uitbrengen van uitgebreide handreikingen en handboeken (bag.vrom.nl).

Bedrijvenloket

Met het bedrijvenloket wordt beoogd de elektronische dienstverlening van de overheid aan ondernemers te verbeteren door het vraaggericht ontsluiten van informatie en diensten van overheidsorganisaties.

Globale impact

Gemeenten kunnen gebruik maken van het landelijke bedrijvenloket (www.bedrijvenloket.nl) om ondernemers lokaal te ondersteunen. Dit kan bijvoorbeeld door formulieren online beschikbaar te stellen (via links naar de eigen website). Deze formulieren worden vraaggericht ontsloten. De impact hiervan op de gemeentelijke organisatie is met name gelegen in de noodzaak formulieren te ontwikkelen en te onderhouden. Dit kan ook consequenties hebben voor de inrichting van werkprocessen op het moment dat deze formulieren direct verwerkt worden in de gemeentelijke back office.

Tijdsplanning

2004 Reeds operationeel, ook met gemeentelijke inbreng

Ondersteuning

Op dit moment is het Bedrijvenloket nog in ontwikkeling bij Vereniging van Kamers van Koophandel (VVK) en is het onder meer bereikbaar via de website bedrijvenloket.kvk.nl. Vanaf 1 januari 2006 zal een nieuw Bedrijvenloket in de lucht gaan. Opdrachtgever voor de totstandkoming van het Bedrijvenloket is het Ministerie van Economische Zaken. De regie is in handen van het programma ICTAL.

Bedrijfsnummer (BIN)

In het kader van de ontwikkeling van een Basis Bedrijven Register (BBR) / basisregistratie voor ondernemingen en andere organisaties (BROI of BROAO) is het noodzakelijk een eenduidig nummer te hanteren voor het aanduiden van bedrijven en overige organisaties. Hiervoor is het Bedrijfsnummer (BIN) gekozen. Dit nummer wordt gebaseerd op het nu reeds bestaande inschrijfnummer van de Kamers van Koophandel.

Globale impact

Bij de aansluiting op het Basis Bedrijven Register of bij het aanduiden van bedrijven en andere organisaties binnen de gemeentelijke werkprocessen, dienen gemeenten gebruik te (gaan) maken van het Bedrijfsnummer. Dit betekent dat alle bestaande gemeentelijke applicaties geschikt zullen moeten worden gemaakt voor de opname van dit nummer. Daarnaast zullen werkprocessen moeten worden aangepast, omdat in plaats van eventuele eigen nummeringen voortaan gebruik gemaakt zal moeten worden van gegevens die in het Basis Bedrijven Register zijn opgenomen.

Tijdsplanning

Begin 2007 Invoering van het Bedrijfsnummer

Ondersteuning

Op dit moment is er nog geen informatie beschikbaar over eventuele ondersteuning bij de invoering van het Bedrijfsnummer.

Burgerservicenummer

Het Burgerservicenummer (BSN) zal een spilfunctie gaan vervullen binnen de gegevenshuishouding van de overheid. Door het invoeren van dit unieke persoonsnummer (dat als zodanig in de plaats komt van het huidige sofi-nummer) kunnen persoonsgebonden gegevens doelmatiger en betrouwbaarder worden uitgewisseld tussen overheid en burger en tussen verschillende (semi)overheidsorganisaties onderling. Iedereen die een relatie met de overheid heeft, goed te identificeren is en is opgenomen in de GBA of in de (nog te realiseren) Registratie Niet Ingezetenen (RNI) krijgt een Burgerservicenummer. Hiermee worden beleidsdoelstellingen als verbetering van de dienstverlening, bestrijding van identiteitsfraude, het eenmalig verstrekken van gegevens en het verlichten van administratieve lasten voor burgers ondersteund.

Globale impact

De invoering van het Burgerservicenummer heeft een duidelijke impact op de gemeentelijke organisatie. In eerste instantie zal met name de afdeling Burgerzaken worden geconfronteerd met deze gevolgen. Deze afdeling zal de nummers moeten gaan uitgeven en als zodanig in haar werkprocessen moeten integreren. Hiervoor zullen systemen en werkprocessen moeten worden aangepast. Vervolgens zullen ook degenen binnen de gemeentelijke organisatie die gebruik maken van persoonsgegevens met het Burgerservicenummer worden geconfronteerd. Bij het registreren van gegevens over burgers zal immers van dit nummer gebruik moeten gaan worden gemaakt. Hiertoe dienen de gemeentelijke processen te worden aangepast bij het uitvragen van gegevens aan burgers. Ook hier zullen echter systemen moeten worden aangepast teneinde het Burgerservicenummer daarin te kunnen opnemen. Omdat binnen veel systemen thans nog geen sprake is van het registreren van persoonsnummers kan dit tot duidelijke aanpassingen leiden.

Tijdsplanning

2006	Invoering van het Burgerservicenummer start (complete aansluiting zal naar verwachting meer tijd in beslag nemen)
------	---

Ondersteuning

Het programmabureau BSN (ondergebracht bij het ICTU) ondersteunt gemeenten bij het opstellen van implementatieplannen en geeft voorlichting over de invoering van het Burgerservicenummer (www.programmabsn.nl).

Dienstverlening voor 65% elektronisch in 2007

Het kabinet streeft er naar om via internet publieke informatie en publieke producten en diensten effectief en efficiënt toegankelijk te maken voor burgers en bedrijven. In het actieprogramma 'Andere Overheid' is als doelstelling opgenomen dat begin 2007 65% van de totale publieke dienstverlening via internet moet kunnen worden afgehandeld. Als tussentijdse doelstelling is destijds geformuleerd dat in 2004 ongeveer 45% van de dienstverlening op deze wijze moest kunnen worden afgehandeld. Deze doelstelling is behaald. Om de voortgang van de realisatie van deze beleidsdoelstelling te kunnen meten, is door het programma overheid.nl eind 2000 een nulmeting uitgevoerd naar het niveau van de elektronische dienstverlening binnen de publieke sector op dat moment. Dit onderzoek is in 2001, 2002, 2003 en 2004 herhaald.

Globale impact

De gemeenten voeren gemiddeld ruim 300 diensten uit of leveren vanuit deze diensten bepaalde producten. Een groot aantal van deze producten en diensten zal via het internet aangeboden moeten gaan worden. Dit betekent in de meeste gemeenten het aanpassen van bestaande werkprocessen en het daaraan toevoegen van een nieuw aanbiedingskanaal. Dit vraagt zowel om procesmatige, technische als organisatieculturele aanpassingen. Een groot aantal gemeenten is hier overigens al voor een belangrijk gedeelte mee op weg. Daarbij is er in toenemende mate een verschuiving waarneembaar van informatieverstrekking naar het uitvoeren van concrete transacties.

Tijdsplanning

2007 Minimaal 65% van de dienstverlening wordt via internet afgehandeld

Ondersteuning

Er is sprake van een beleidsdoelstelling die op verschillende plaatsen in de gemeente ingrijpt. Ondersteuning en meting van de voortgang vindt onder meer plaats via advies.overheid.nl.

DigiD

Vanaf 1 januari 2005 kunnen burgers dankzij DigiD (wat staat voor Digitale Identiteit) met één gebruikersnaam met wachtwoord op internet voor elektronische dienstverlening bij een groot aantal overheidsinstellingen terecht. Deze kunnen met DigiD de identiteit van klanten die gebruik maken van haar elektronische diensten verifiëren. Nu gaat het daarbij nog om burgers. Naar verwachting komt DigiD eind 2005 ook beschikbaar voor bedrijven. DigiD is hiermee feitelijk een gemeenschappelijk systeem bedoeld voor het plaatsen van een digitale handtekening voor burgers, bedrijven en voor de overheid. Het leent zich met name voor die diensten waarbij het noodzakelijk is om onomstotelijk vast te stellen met welke burger of met welke vertegenwoordiger van een bedrijf een overheidsinstelling te maken heeft. Halverwege 2005 zijn intussen zo'n 20 gemeenten aangesloten op DigiD.

Globale impact

De impact van de invoering van DigiD voor gemeenten is met name gelegen op het technisch gebied. Invoering ervan zal in het algemeen gepaard gaan met de invoering van andere voorzieningen, zoals digitale dienstverlening of een productencatalogus. Er zijn beperkte gevolgen voor de werkprocessen.

Tijdsplanning

1 januari 2005 DigiD voor burgers beschikbaar

Eind 2005 DigiD voor bedrijven beschikbaar

Ondersteuning

Vanaf 1 januari 2006 maakt DigiD onderdeel uit van de GBO. Meer informatie is beschikbaar op de website www.digid.nl. Ondersteuning van gemeenten verloopt via het programmabureau EGEM (www.egem.nl). Voor gemeenten zijn onder meer invoeringsplannen beschikbaar.

eNIK / biometrisch paspoort

Om fraude met en misbruik van paspoorten en identiteitskaarten te voorkomen en eventueel te kunnen bestrijden, dienen deze documenten zo goed mogelijk beveiligd te worden. De hoogste graad van beveiliging is momenteel te bereiken door gebruik te maken van de biometrische kenmerken van de houder. Biometrische eigenschappen zijn unieke persoonsgebonden kenmerken van een persoon, aan de hand waarvan diens identiteit eenduidig kan worden gecontroleerd. Momenteel gaat de aandacht daarbij met name uit naar specifieke lichaamskenmerken zoals een vingerafdruk, een gelaatsscan of een irisscan. De Europese Unie heeft in december 2004 de opslag van de gelaatsscan en de vingerscan in de reisdocumenten verplicht gesteld. Deze opslag zal plaatsvinden op een chipcard. De Nederlandse Identiteitskaart (eNIK) is de beoogde drager voor zo'n chipcard. Het moment van invoering wordt gelijkgesteld aan de invoering van het biometrisch paspoort.

Globale impact

Voor het gebruik van de eNIK dienen chiplezers aangeschaft te worden en dienen achterliggende processen en systemen aangepast te worden. Het gebruik kan stapsgewijs ingevoerd worden voor diensten waarbij beveiliging van het hoogste niveau noodzakelijk is. Gemeenten zijn degenen die het biometrisch paspoort en de eNIK zullen uitgeven. Omdat deze documenten centraal zullen worden aangemaakt, zal dit betekenen dat gemeenten hun processen rondom het verstrekken van deze documenten en de daarvoor gebruikte systemen wederom zullen moeten herzien. Ook de doorlooptijd

van het proces zal naar verwachting toenemen.

Tijdsplanning

1 oktober 2006 Gelijktijdige invoering eNIK en biometrisch paspoort

Ondersteuning

Ondersteuning van gemeenten vindt plaats vanuit het Agentschap BPR (www.bprbzk.nl en www.minbzk.nl/persoonsgegevens_en/biometrie)

Elektronische formulierenmachine

Voor de gehele overheid wordt een elektronische formulierenmachine ontwikkeld en beschikbaar gesteld met als doel een gemeenschappelijke voorziening op te zetten voor de ontwikkeling en het beheer van elektronische formulieren in de strijd tegen de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Hiermee kunnen onder meer gemeenten formulieren en aanvraagprocessen op een geavanceerde en centraal beheerde wijze online realiseren. Bestaande (papieren of PDF) formulieren zullen worden omgezet in elektronische formulieren (gebaseerd op XML). Deze hebben als voordeel dat één set vragen kan volstaan om meerdere ontvangende partijen te bedienen. Bovendien wordt hergebruik van gegevens bevorderd doordat burgers en bedrijven gebruik kunnen maken van bij instanties reeds bekende gegevens. Hiertoe zal de formulierenmachine in de toekomst worden gekoppeld aan onder meer het Basis Bedrijven Register, de GBA, DigiD en verschillende back-office systemen van onder meer gemeenten.

Globale impact

Gemeenten kunnen op vrijwillige basis gebruik maken van de centraal ontwikkelde formulierenmachine. Door het centraal aanbieden ervan ontstaat de mogelijkheid om op korte termijn tegen relatief lage kosten elektronische formulieren beschikbaar te stellen aan burgers en bedrijven. Daartoe zullen gemeenten wel de reeds bestaande formulieren moeten omzetten naar elektronische formulieren of gebruik gaan maken van reeds ontwikkelde formulieren. Dit vraagt in meer of mindere mate om herziening van de bestaande processen en om het aanbrengen van koppelingen met tal van bestaande systemen. Daarnaast is hieraan een belangrijk organisatiecultureel aspect verbonden, omdat door gebruikmaking van een centrale formulierenmachine een gedeelte van de gemeentelijke vrijheid tot het inrichten van formulieren zal moeten worden opgegeven.

Tijdsplanning

2005 Besluitvorming over formulierenmachine
2006 Introductie formulierenmachine (bij positieve besluitvorming) en mogelijkheid tot aansluiting door gemeenten

Ondersteuning

Voor de centrale formulierenmachine is binnen ICTU een afzonderlijk programma e-formulieren opgestart (www.ictu.nl/e-formulieren).

Gemeenschappelijke beheerorganisatie / OTP / PKI

Er zal een Gemeenschappelijke beheerorganisatie (GBO.overheid) worden opgezet voor het leveren van infrastructurele diensten aan organisaties in het publieke domein. Voorzien is dat deze gemeenschappelijke beheerorganisatie (volgens het op dit moment voorziene groeipad) tenminste de volgende diensten levert:

- Authenticatiedienst: dienst voor online verificatie van identiteit
www.digid.nl
- GOVCERT.NL: informatiebeveiligingsdiensten
www.govcert.nl

- Inkijsdienst: online inkijs op bestand / register bij eigen of andere organisatie
www.bkwi.nl
- Open standaarden: bevorderen van de totstandkoming en het gebruik van open standaarden en het beheren van de lijst van open standaarden www.ososs.nl
- OTP: gegevensuitwisseling tussen overheden en bedrijven
www.ictal.nl
- Policy Authority: dienst voor toezicht en onderhoud van de PKI-overheid-infrastructuur
www.pkioverheid.nl
- RINIS: gegevensuitwisseling tussen overheden onderling (gestructureerde gegevensuitwisseling en –routing tussen backoffices
www.rinis.nl

Globale impact

GBO.overheid zal naar verwachting als zodanig op de korte termijn geen directe impact hebben op de gemeenten. Op de iets langere termijn valt te verwachten dat de rijksoverheid in toenemende mate gebruik zal maken van de infrastructuur die door GBO.overheid wordt aangeboden. In die gevallen waarin het diensten betreft waarin ook gemeenten een rol spelen, zullen gemeenten daarmee ook in aanraking komen met de producten van GBO.overheid. De precieze impact daarvan op gemeenten valt vooralsnog lastig in te schatten, maar zal zich naar verwachting met name uiten in de wenselijkheid de technische infrastructuur op een aantal punten aan te passen.

Tijdsplanning

Onbekend Groeipad voor GBO.overheid is in ontwikkeling

Ondersteuning

Bij het gebruik van de diensten van GBO.overheid wordt naar verwachting ondersteuning aan klanten geboden. Hierover is momenteel nog geen informatie beschikbaar. Voor meer informatie:
gbo.overheid.nl

Landelijk contactcentrum Overheid (concept 511)

Een overheidsbreed contactcenter zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van een toegankelijke, informatieve en dienstverlenende overheid. Uit een begin 2005 in het kader van het project Andere overheid uitgevoerde voorstudie blijkt dat zo'n contactcentrum overheid vooral vanuit het perspectief van de burger wenselijk is. Er is daarbij vooral behoefte aan een overheid 'zonder schotten', die de weg wijst, waar je via verschillende kanalen met je vragen terecht kunt en waarvan helder is wat je kunt verwachten aan service en dienstverlening. Ook vanuit het perspectief van de overheid zelf wordt een dergelijke contactcentrum haalbaar geacht, mits invoering ervan gefaseerd plaatsvindt. Daarbij zou gestart moeten worden met het realiseren van een wegwijsfunctie binnen de overheid. In september 2005 heeft het kabinet op voorstel van minister Pechtold (Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties) besloten tot invoering ervan over te gaan. De basis voor deze ontwikkeling wordt gevormd door het redes bestaande Postbus 51, de website overheid.nl en bestaande gemeentelijke voorzieningen.

Globale impact

De impact op gemeenten kan en zal naar verwachting groot zijn omdat gemeenten veel contacten met burgers onderhouden. Op dit moment zijn de contouren van zo'n landelijke contactcentrum overheid onvoldoende uitgewerkt om een indicatie te geven van de concrete impact ervan op gemeenten. Deze impact zal naar verwachting zowel zijn terug te vinden in de werkprocessen, de gebruikte technische voorzieningen, de organisatiestructuur (meer ketengericht) en de organisatiecultuur (veel meer nadruk op dienstverlening en samenwerking). Het belang ervan voor gemeenten blijkt met name uit het uitgangspunt dat gemeenten het eerste aanspreekpunt worden voor persoonlijk contact met de overheid.

Tijdsplanning

begin 2007	Start met wegwijzerfunctie (bij positieve besluitvorming) door invoering van één telefoonnummer waar mensen antwoord kunnen krijgen op algemene vragen (bij meer specialistische vragen worden zij doorverwezen)
2015	Landelijk multichannel contactcentrum operationeel

Ondersteuning

Het landelijk contactcentrum voor de overheid is momenteel een van de aandachtgebieden binnen het programma Andere Overheid (www.andereoverheid.nl)

Modernisering GBA

Momenteel wordt er hard gewerkt aan de modernisering van de GBA in de vorm van een nieuw GBA-stelsel. Aanleiding hiervoor zijn de veranderende eisen die worden gesteld aan een bevolkingsadministratie. Met een nieuwe architectuur voor de GBA wordt ernaar gestreefd te komen tot snellere service, verbetering van de kwaliteit van de gegevens, kostenbesparingen en meer vrijheid in de keuze van leveranciers. Door invoering van een startpakket gegevensverstrekking (spG) op landelijk niveau en een startpakket actualisering (spA) op gemeentelijk niveau wordt een architectuur ontwikkeld waarbinnen middels online berichten en diensten gegevens worden uitgewisseld tussen verschillende registraties. In ditzelfde traject wordt ook de GBA als basisregistratie meegenomen. Dit betekent onder meer de introductie van verplicht gebruik van de GBA gegevens (ook binnengemeentelijk) en een aanscherping van de terugmeldingsvoorzieningen. Voor meer gedetailleerde (ook technische) informatie wordt verwezen naar www.gba.nl.

Globale impact

De vernieuwing van de GBA zal een behoorlijke inspanning vragen van zowel de ICT afdeling van een gemeente als van de afdeling Burgerzaken. Processen, systemen en koppelvlakken moeten worden aangepast. Daarnaast zullen in een volgende fase gemeentebreed veel processen en systemen moeten worden aangepast om meervoudig gebruik van de GBA-gegevens binnen gemeenten mogelijk te maken. De GBA als onderdeel van een stelsel van basisregistraties zal daarnaast naar verwachting van medewerkers burgerzaken een vernieuwde notie vragen dat de gegevens in de GBA niet op zichzelf staan, maar dat ook deze registratie gebruik zal moeten gaan maken van gegevens waarvan de bron elders is gelegen (zoals adressen).

Tijdsplanning

Januari 2007	Wetgeving ten behoeve van GBA als basisregistratie gereed
2006	Startpakket gegevensverstrekking gereed
2007	Startpakket actualisering gereed
2007 - 2010	Invoering GBA als basisregistratie en Startpakket gemeentelijk deel bij alle gemeenten

Ondersteuning

Via het programma Modernisering GBA (www.gba.nl) en in samenhang met programma Stroomlijning Basisgegevens worden gemeenten ondersteund bij de invoering van de modernisering van de GBA. Daarnaast wordt ondersteuning geboden vanuit de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). Meer informatie hierover via de wensite www.nvvb.nl.

Ontsluiting decentrale wet- en regelgeving / productcatalogus (overheid.nl)

Het huidige kabinet hecht grote waarde aan een transparantere werking van de overheid. In het programma Andere Overheid is als ambitie geformuleerd dat eind 2007 alle democratische basisinformatie en besluiten waarvan wettelijke bekendmaking verplicht is via internet beschikbaar zijn.

Het stimuleren hiervan is opgedragen aan Advies overheid.nl. Deze heeft twee taken:

- Het vergroten van de hoeveelheid overheidsinformatie op het internet (zoals regelgeving, vergunningen en bekendmakingen);
- Het vergroten van de vindbaarheid van overheidsinformatie en overheidsdiensten (het verbeteren van de zoekmachine van Overheid.nl, het toevoegen van metadata aan overheidsdocumenten, het verbeteren van de kwaliteit van overheidswebsites, het op elkaar afstemmen van de verschillende door overheidsorganisaties gebruikte productencatalogi en het op internet ter beschikking stellen van databases van de rijksoverheid).

Globale impact

Gemeenten dienen alle decentrale regelgeving op het internet te publiceren. Het gaat hierbij volgens inschattingen van Advies.overheid.nl in totaal om zo'n 100.000 teksten. Gemeenten zullen de bestaande regelingen daarvoor eenduidig in beeld moeten brengen en nieuwe besluiten op een gestructureerde wijze in een voor publicatie geschikte vorm moeten opzetten. Dit vraagt naar verwachting van gemeenten met name capaciteit en aandacht van de verschillende materieafdelingen en van degenen die betrokken zijn bij de gemeentelijke communicatie. Daarnaast dienen websites van gemeenten te gaan voldoen aan een aantal specifieke standaarden (onder meer in het kader van toegankelijkheid).

Tijdsplanning

2007 Decentrale regelgeving ontsloten via internet

Ondersteuning

Advies overheid.nl staat de diverse overheidsorganisaties terzijde bij het realiseren van de kabinetsplannen. Inmiddels is er samenwerking met ruim 90 gemeenten. Om gemeenten te helpen bij de digitalisering heeft Advies overheid.nl een macro en een sjabloon gemaakt, dat gebaseerd is op de ervaringen bij andere overheidsorganisaties. Gemeenten kunnen hiervan gebruik maken (advies.overheid.nl).

PIP (Persoonlijke Internet Pagina, voorheen e-dossier)

Met de Persoonlijke Internet Pagina wordt in hoofdlijnen beoogd om de burger op een gepersonifieerde wijze te banaderen in de vorm van een Mijn overheid.nl. De PIP is eind 2004 / begin 2005 als het concept van een e-dossier ontwikkeld door de Manifestgroep. In februari 2005 is vanuit de Rijksoverheid (CEDI) een werkgroep ingesteld om een verkenning uit te voeren naar de betekenis ervan. Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt op dit moment bestuurlijk draagvlak gezocht voor het invoeren van een Persoonlijke Internet Pagina (PIP). Het is de bedoeling eind 2005 een globaal ontwikkel- en invoeringspad beschreven te hebben.

Globale impact

Het project Persoonlijke Internet Pagina (PIP) zal zeker consequenties hebben voor gemeenten. De precieze impact daarvan is op basis van de huidige beschikbare informatie echter nog niet goed te bepalen.

Tijdsplanning

2005 Planvorming

Vanaf 2006 Mogelijke start met proefprojecten

Ondersteuning

Het project verkeert momenteel nog in een onderzoeksfase.

Standaarden (waaronder open standaarden)

De overheid stimuleert het gebruik van standaarden en daarbinnen nadrukkelijk het gebruik van open standaarden. Hiertoe is het programma OSOSS opgericht. Het programma ondersteunt overheden bij het gebruik van Open Standaarden en Open Source Software (OSOSS). Hiermee wordt beoogd een bijdrage te leveren aan een efficiëntere en marktgerichtere overheid. Het gebruik van open standaarden kan het ontwikkeltraject en het beheertraject van ICT-toepassingen immers vereenvoudigen en goedkoper maken. Het programma stimuleert het gebruik van open standaarden en open source software door onder meer het uitwisselen van kennis en ervaring, het leveren van licentiemodellen en het beschikbaar stellen van een elektronisch platform voor uitwisseling van open source producten tussen overheidsinstellingen.

Globale impact

Vooralsnog is er geen sprake van het dwingend voorschrijven van open standaarden en van het gebruik van open source producten. De impact van deze ontwikkeling op gemeenten is daarmee afhankelijk van de mate waarin gemeenten deze ontwikkeling wenst te volgen. Wel is onlangs een standaardisatieraad opgericht (die onderdeel zal worden van de eerder beschreven GBO.overheid) die standaarden beheert en waar nodig ontwikkelt om elektronische communicatie te bevorderen. Onduidelijk is nog in hoeverre hierbij sprake zal zijn van verplichte toepassing van dergelijke standaarden door gemeenten.

Tijdsplanning

2005	Stimuleren van standaarden
2006	Standaardisatieraad

Ondersteuning

Ondersteuning en stimulering van open standaarden en open source producten vindt plaats vanuit het programma OSSOS (www.ossos.nl), dat vanaf 1 januari onderdeel zal vormen van GBO.overheid (gbo.overheid.nl).

Sectorale ontwikkelingen

Digitaal Bouwloket (EGEM; voorheen centrale server bouwaanvragen)

De centrale server bouwaanvragen is ontstaan als een initiatief van de Vereniging BWT Nederland. Intussen is dit initiatief door EGEM onder de benaming Digitaal Bouwloket voortgezet samen met 11 gemeenten en het ministerie van VROM. De bedoeling is om de aangetoonde voordelen van een digitale werkwijze voor het indienen en beoordelen van bouwaanvragen en bijbehorende tekeningen onder de aandacht te brengen bij gemeenten op basis van een shared service concept en open standaarden. Op basis van standaard beschikbare software is intussen samen met de gemeenten Rotterdam en Zwolle een zogenaamd proof of concept gerealiseerd, waarmee de technische haalbaarheid is aangetoond. In de laatste maanden van 2005 is het de bedoeling om het proof of concept uit te bouwen tot een operationele omgeving. Gestart wordt met de webintake. EGEM streeft ernaar eind 2005 samen met de 11 betrokken gemeenten en het Ministerie van VROM dit project af te ronden.

Globale impact

Door gebruikmaking van het Digitaal Bouwloket kunnen gemeenten onder gebruikmaking van een standaard programma en in de vorm van een shared service concept relatief eenvoudig het proces rondom het indienen van bouwaanvragen via internet laten verlopen. Gemeenten zullen hiertoe met name de bestaande gemeentelijke werkprocessen moeten afstemmen op de nieuwe mogelijkheden die met deze ICT voorziening worden gecreëerd. Deelname is vooralsnog vrijwillig. Het ministerie van VROM participeert in deze ontwikkeling en subsidieert het project.

Tijdsplanning

2005	Ontwikkeling van een operationeel Digitaal Bouwloket
------	--

2006 Stimulering van gemeenten tot deelname

Ondersteuning

De ontwikkeling van een Digitaal Bouwloket wordt ondersteund vanuit het programma EGEM (www.egem.nl/projecten/digitaalbouwloket).

Digitale Uitwisseling in Ruimtelijke Processen (VROM)

Het project Digitale Uitwisseling in Ruimtelijke Processen (voorheen Digitaal Uitwisselbare Ruimtelijke Plannen) ook bekend als DURP, wil de ontwikkeling van digitale ruimtelijke plannen vooruit helpen. Het doel van DURP is om gemeenten, provincies en het Rijk te stimuleren om hun ruimtelijke plannen digitaal te gaan vervaardigen, toegankelijk te maken en uit te wisselen. Hieronder worden verstaan plannen die zijn gebaseerd op het nationale coördinatenstelsel (RD-stelsel), die bestaan uit individuele planobjecten (vlakken en dus geen losse lijntjes) en waarbinnen een koppeling wordt gelegd tussen geografische gegevens en administratieve gegevens (bij een bestemmingsplan gaat het dan dus om een koppeling tussen de bestemmingsplankaart en de bestemmingsplanvoorschriften met toelichting). Het is de bedoeling dat vanaf 2007 (met de invoering van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening en het bijbehorende Besluit op de Ruimtelijke Ordening) ieder *nieuw* ruimtelijk plan digitaal gemaakt wordt. Vervolgens is er dan nog een periode van 10 jaar de tijd om alle bestaande plannen digitaal te maken of nieuwe digitale plannen te maken.

Globale impact

Het digitaliseren van bestemmingsplannen vergt ingrijpende aanpassingen in de bestaande processen van planvorming, met name in die gemeenten die nog niet gewend zijn om met digitale plannen te werken. Afhankelijk van de mate waarin gemeenten zelfstandig dergelijke plannen opstellen (veel gemeenten laten dit soort plannen door externe stedenbouwkundige bureaus opstellen) dient hiervoor geschikte software te worden aangeschaft en geïnstalleerd. De meest ingrijpende verandering is echter de noodzakelijke omslag in het denken van met name de stedenbouwkundigen. Het traditioneel denken in kaartbeelden dient daarbij te worden bijgesteld in de richting van het denken in (in toenemende mate gestandaardiseerde) planobjecten.

Tijdsplanning

- 2005 DURP hield zich aanvankelijk bezig met het stimuleren van gemeenten, provincies en Rijk om hun ruimtelijke plannen digitaal, uitwisselbaar en vergelijkbaar te vervaardigen. Per 1 januari 2005 is het accent verlegd naar de implementatie ervan.
- 2007 Alle nieuwe ruimtelijke plannen worden digitaal vervaardigd
- 2007 - 2017 Alle bestaande ruimtelijke plannen worden geleidelijk digitaal gemaakt

Ondersteuning

Vanuit de verschillende participanten in het project DURP, wordt ondersteuning geboden in de vorm van een helpdesk DURP (www.helpdeskdurp.nl).

Dossier jeugdigen / operatie JONG (VWS)

Vanaf 1 januari 2007 zal van ieder in Nederland geboren kind een elektronisch kinddossier worden aangemaakt. Van bestaande probleemkinderen wordt het papieren dossier gedigitaliseerd. Doel van het dossier is dat hulpverleners in de jeugdzorg minder langs elkaar heen werken en ter voorkomen dat een kind 'kwijtraakt' als het bijvoorbeeld verhuist. Op dit moment is het voor bureaus jeugdzorg nog relatief complex om dossiers in zo'n geval aan elkaar over te dragen. Artsen en verpleegkundigen in de jeugdgezondheidszorg kunnen informatie over kind, gezin en omgeving aan het dossier toevoegen. Ook anderen, zoals politie, maatschappelijk werk en school moeten signalen aan het dossier kunnen koppelen. Voor de snelle invoering van een dergelijk dossier trekt het ministerie van Volksgezondheid,

Welzijn en Sport 25 miljoen euro uit.

Globale impact

Op dit moment is nog onvoldoende duidelijk welke impact de invoering van het dossier jeugdigen op de gemeentelijke organisatie zal hebben. Vanwege de intensieve betrokkenheid van gemeenten bij de jeugdgezondheidszorg valt echter te verwachten dat gemeenten ook hun bijdrage dienen te leveren aan de ontwikkeling van een dergelijk dossier.

Tijdsplanning

1 januari 2007 Invoering dossier jeugdigen voor nieuw geboren kinderen en voor bestaande probleemjongeren

Ondersteuning

Op dit moment is nog niet bekend op welke wijze ondersteuning zal worden geboden bij de invoering van het dossier jeugdigen.

Nieuw Rijbewijs Document

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft het voornemen om per 2006 te komen tot een nieuw, goed controlebaar rijbewijsdocument op creditcard formaat. Dit zogenaamde 'Nieuw Rijbewijs Document' (NRD) dient tevens de functie van identiteitsbewijs te krijgen. Hiertoe is inmiddels op landelijk niveau een project gestart, waarbinnen onder meer het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Rijksdienst voor Wegverkeer, het Centraal Bureau Rijvaardigheid en gemeenten participeren. Een van de deelprojecten hiervan richt specifiek op de gemeenten (NRD - Gemeenten). Het Deelproject NRD Gemeenten heeft intussen het nieuwe werkproces in kaart gebracht en is bezig een functioneel ontwerp voor de rijbewijs frontoffice applicatie af te ronden.

Globale impact

Om het Nieuw Rijbewijs Document te kunnen uitgeven dienen de bestaande gemeentelijke frontoffice en backoffice applicaties te worden vervangen dan wel sterk aangepast. Ook de werkprocessen rondom de uitgifte van het nieuwe rijbewijs worden sterk herzien. In tegenstelling tot de huidige situatie is het in de toekomst namelijk niet meer mogelijk om een rijbewijs aan te vragen en direct mee te nemen. Het Nieuw Rijbewijs Document wordt namelijk centraal aangemaakt. De invoering raakt met name de afdeling Burgerzaken die tegelijkertijd dus ook wordt geconfronteerd met de invoering van het BSN en de modernisering van de GBA.

Tijdsplanning

1 oktober 2006 Invoering Nieuw Rijbewijs Document

Ondersteuning

Ondersteuning van gemeenten vindt onder meer plaats vanuit de Nederlandse Vereniging van Burgerzakenambtenaren / NVVB (www.nvvb.nl).

Omgevingsvergunning

Eén van de projecten waarmee VROM in het kader van een modernere overheid in 2004 gestart is, is het project Omgevingsvergunning (voorheen VROM-vergunning). VROM streeft ernaar om in het kader van dit project verschillende vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen op het gebied van wonen, bouwen, ruimte, natuur en milieu zoveel mogelijk samen te voegen. Daarbij gaat het niet alleen om vergunningen die zijn gebaseerd op door het ministerie van VROM uitgebrachte wetgeving, maar ook om wetten die onder de verantwoordelijkheid van andere ministeries vallen (zoals monumenten, natuurbescherming en flora en fauna). In mei 2005 is een voorontwerp van de wet die de brede, integrale Omgevingsvergunning mogelijk maakt (de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht / Wabo) gepresenteerd. Intussen hebben allerlei relevante instanties commentaar gegeven op het wetsvoorstel. Het ministerie van VROM wil de omgevingsvergunning op 1 januari 2007 in een keer invoeren.

Volgens de VNG is een gefaseerde invoering beter, omdat de gemeenten zelf ook moeten wennen aan de nieuwe werkwijze.

Globale impact

De omgevingsvergunning maakt het mogelijk dat afzonderlijke vergunningen op het gebied van wonen, bouwen en milieu in eenmaal worden aangevraagd. Dit betekent dat de werkprocessen ten aanzien van de verschillende vergunningen geïntegreerd moeten worden. Naar verwachting zal dit binnen diverse gemeenten leiden tot een reorganisatie binnen de gemeentelijke organisatie, waarbij de afdelingen die betrokken zijn bij bouw- en woningtoezicht en bij milieubeheer zullen worden samengevoegd. Naast de aanpassing van werkprocessen en de noodzaak beter te gaan samenwerken tussen verschillende disciplines zullen ook de verschillende vergunningensystemen beter moeten worden gestroomlijnd.

Tijdsplanning

1 januari 2007 Invoering omgevingsvergunning

Ondersteuning

Vanuit het ministerie van VROM wordt in beperkte mate ondersteuning verleend bij de invoering van de omgevingsvergunning (www.vrom.nl/vergunningen)

Risico Register Gevaarlijke Stoffen

Na de Vuurwerkramp in Enschede is een groot aantal actiepunten geformuleerd om het externe veiligheidsbeleid in Nederland te versterken en te verdiepen. Een van de actiepunten betrof het opzetten van een centraal openbaar register voor de registratie van gevaarlijke stoffen. Dit Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen (RRGS) verschaft inzicht in de externe veiligheidsproblematiek rond inrichtingen waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn en rond transportroutes waarover en buisleidingen waardoor deze stoffen worden getransporteerd. Daarnaast worden opslagplaatsen voor munitie en vuurwerk in het register opgenomen. Het register is wettelijk verankerd in de wet Milieubeheer, waarvoor het ministerie van VROM verantwoordelijk is. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) is verantwoordelijk voor het beheer en het onderhoud van het systeem. De gegevens in het register zijn afkomstig van bedrijven, gemeenten, provincies en enkele rijksinstanties. Zij zijn verplicht de juiste gegevens ter beschikking te stellen. De gegevens moeten na uiterlijk vijf jaar worden geactualiseerd.

Globale impact

Gemeenten zijn verplicht de wettelijk voorgeschreven gegevens ten behoeve van het register aan te leveren. Daarnaast kunnen gemeenten het register raadplegen omtrent mogelijke risicovolle situaties in buurgemeenten. De impact van het register op de gemeentelijke organisatie is beperkt tot de betrokkenen van een afdeling milieubeheer.

Tijdsplanning

2005 Risico Register Gevaarlijke Stoffen operationeel

Ondersteuning

Voor ondersteuning ten aanzien van de technische voorzieningen wordt verwezen naar www.risicoregister.nl.

Vreemdelingenloket

Als iemand niet over de Nederlandse nationaliteit beschikt en langer dan 4 maanden in Nederland wilt blijven, dan heeft die persoon een verblijfsvergunning nodig. Ook moet die persoon zich dan inschrijven bij de gemeente van vestiging. Hiertoe hebben gemeenten een zogenaamd vreemdelingenloket ingericht. Als een persoon in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning krijgt

deze persoon, na betaling van gemeentelijke leges een sticker voor voorlopig verblijf in zijn of haar paspoort. Daarna stuurt de gemeente de aanvraag door naar de afdeling vreemdelingenzaken van de politie die voor verdere afhandeling zorg zal dragen. Verstrekking van een vergunning vindt in principe ook plaats via de gemeente.

Globale impact

Sinds april 2004 voeren gemeenten de frontoffice taken uit voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) op het gebied van regulier verblijf van vreemdelingen in Nederland. Daarmee hebben de gemeenten een groot deel van de werkzaamheden overgenomen die voorheen voor het merendeel bij de Vreemdelingendiensten werden uitgevoerd. Gemeenten hebben hun werkprocessen hierop moeten aanpassen. Invoering van deze ontwikkeling is in principe afgerond. Bekend is dat er binnen diverse gemeenten nog knelpunten bestaan op het gebied van ICT (in met name de uitwisseling met de IND).

Tijdsplanning

2005 Afronding van de invoering van het vreemdelingenloket

Ondersteuning

Ten aanzien hiervan is geen nadere ondersteuning bekend. Informatie is beschikbaar via onder meer de NVVB (www.nvvb.nl).

Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb)

De Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb) is opgesteld om ervoor te zorgen dat het eenvoudiger wordt om vollediger informatie te kunnen krijgen over de rechtstoestand van een onroerende zaak op een bepaald moment. Op dit moment is het de verantwoordelijkheid van een overheidsinstantie die burgers en bedrijven in haar mogelijkheden beperkt om een onroerende zaak onbelemmerd te gebruiken, om dit soort beperkingen te registreren. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan een monumentenstatus, de verplichting tot betaling van baatbelasting, belemmeringen voortvloeiend uit de Wet Bodembescherming en aan gemeentelijke voorkeursrechten. In het kader van de Wkpb dienen gemeenten de door haar opgelegde beperkingen op te nemen in een zogenaamd beperkingenregister en de essentiële gegevens daaruit middels een geautomatiseerd systeem te ontsluiten voor het Kadaster. Publiekrechtelijke beperkingen van waterschappen, provincies en rijksoverheid dienen bij het Kadaster te worden geregistreerd.

Globale impact

Gemeenten dienen een beperkingenregister in te richten. Daarin dienen vanaf begin 2007 alle nieuwe beperkingen te worden opgenomen. Naar verwachting zullen gemeenten vervolgens twee jaar de tijd krijgen reeds bestaande beperkingen in het register op te nemen. Daarna treedt het aansprakelijkheidsregiem voor gemeenten in werking. Gemeenten zullen in het kader van de wet nieuwe processen moeten inrichten voor het beheren van het register en de registratie. Daarnaast dient hiertoe een applicatie te worden aangeschaft en geïmplementeerd. Taken en verantwoordelijkheden zullen belegd moeten worden. Bovendien zullen gemeenten de organisatie bewust moeten maken van de mogelijke gevolgen van niet juiste registratie.

Tijdsplanning

1 januari 2007 Inwerkingtreding Wkpb (1^e tranche) onder voorbehoud van tijdige invoeringswetgeving

2009 Volledige inwerkingtreding aansprakelijkheidsregiem; mogelijke start van de 2^e tranche

Ondersteuning

Op dit moment is er geen sprake van specifieke ondersteuning vanuit de rijksoverheid. Meer informatie over het project is te vinden op www.vrom.nl/wkpb.

Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)

Gemeenten worden met de komst van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) verantwoordelijk voor het ondersteunen van die burgers voor wie het niet vanzelfsprekend is dat zij volwaardig deelnemen aan de samenleving. Hierbij kan worden gedacht aan ondersteuning in de vorm van vrijwilligerswerk en mantelzorg, maar ook door het verstrekken van goede informatie en advies, het aanbieden van huishoudelijke hulp en opvoedingsondersteuning. De wet komt in de plaats van een aantal bestaande wetten: de Welzijnswet, de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) en enkele delen uit de AWBZ (zoals de huishoudelijke verzorging en enkele subsidieregelingen omtrent onder meer mantelzorg ondersteuning en diensten bij wonen met zorg. De uitvoering van de WMO wordt een verantwoordelijkheid van de gemeenten. In dat kader krijgen de gemeenten een tweetal verantwoordelijkheden:

- Het voeren van een algemeen beleid, gericht op bevordering van zelfredzaamheid van de burgers, hun maatschappelijke participatie en de leefbaarheid van hun woonomgeving.
- Het leveren van individueel geïndiceerde voorzieningen van maatschappelijke zorg aan mensen die daarop zijn aangewezen voor deelname aan de samenleving. Het betreft voorzieningen die zijn afgestemd op de persoonlijke omstandigheden van het individu, gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid. Individuele voorzieningen kunnen worden verstrekt aanvullend op algemene voorzieningen.

Gemeenten krijgen een grote beleidsvrijheid ten aanzien van de inhoud en uitvoering van het algemene beleid. De rijksoverheid stelt de algemene kaders en een aantal proces- en vormvereisten vast. Daarbinnen bepalen gemeenten welke voorzieningen zij realiseren.

Globale impact

De komst van de WMO heeft ingrijpende gevolgen voor gemeenten. Los van de grote verantwoordelijkheid die bij gemeenten wordt neergelegd, heeft de invoering ook consequenties voor de gemeentelijke organisatie. Zo moet de gemeente zorgen voor één loket waar burgers met hun vragen terecht kunnen. De komst van de WMO heeft echter ook ingrijpende gevolgen voor de informatiehuishouding. Naast de consequenties van het loket kan worden gedacht aan zaken als de sociale kaart, de (horizontale en verticale) verantwoording, gegevensuitwisseling tussen gemeente en instellingen, de financiële afhandeling van subsidies en de inning van de eigen bijdrage. Daarnaast zijn landelijke ICT-voorzieningen te verwachten, bijvoorbeeld voor benchmarking en gegevensuitwisseling tussen gemeenten en belastingdienst. Omdat de besluitvorming over de WMO nog niet is afgerond zijn de exacte gevolgen voor gemeenten nog niet aan te geven, maar duidelijk mag zijn dat deze aanzienlijk zijn.

Tijdsplanning

1 juli 2006 Invoering WMO (afhankelijk van nadere besluitvorming)

Ondersteuning

Er is een WMO-team opgezet door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de VNG. Dit team ontwikkelt onder andere allerlei handreikingen voor gemeenten, waaronder een handleiding implementatieplan AO/IC met voorbeeldbeschrijving (www.invoeringwmo.nl).

Wet SUWI

De minister van Sociale Zaken en werkgelegenheid is voornemens de Wet SUWI zodanig aan te passen dat de klant zijn gegevens niet tweemaal hoeft te verstrekken aan de SUWI-organisaties. Het is aan deze partijen zelf om hun lokale en regionale samenwerking zodanig in te richten dat aan deze eis kan worden voldaan. Hiertoe zal ook een digitaal klantdossier worden ontwikkeld. Door middel van dit dossier komt (onafhankelijk van plaats en tijd) alle keteninformatie over cliënten beschikbaar voor alle betrokkenen. De door het CWI bij de intake verzamelde gegevens en bewijsstukken worden in het dossier opgeslagen. Gemeenten en het UWV gebruiken hetzelfde systeem om informatie over de burger in te zien en hun eigen gegevens toe te voegen. Elk gegeven wordt maar eenmaal aan een burger

gevraagd en bewaard in het klantdossier. Door het gezamenlijk gebruik van het systeem en de daarin opgeslagen documenten/scans vallen inefficiënte papieren overdrachten weg. Een effectieve informatievoorziening zal tevens bijdragen aan handhaving van wetgeving.

Globale impact

Gemeentelijke sociale diensten zullen moeten aansluiten op deze ontwikkeling. Dit betekent het op een andere wijze inrichten van de bestaande processen en het op een andere wijze vormgeven van informatieoverdracht tussen partijen in de keten. Daarnaast zullen hiertoe aanpassingen moeten worden doorgevoerd in de bestaande systemen die door gemeenten worden gebruikt. Naast procesmatige en technische consequenties zal ook sterker dan voorheen de nadruk komen te liggen op samenwerking in de keten.

Tijdsplanning

Eind 2006	Digitaal klantdossier beschikbaar (eerste versie, verdere uitbouw in fasen)
2007	Wijziging van de bestaande SUWI-wetgeving

Ondersteuning

Een ondersteunende rol wordt vervuld door het BKWI (www.bkwi.nl)

Wet WOZ - procesverbeteringen WOZ-administratie

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet WOZ. In dat verband moeten zij ervoor zorgen dat er zogenaamde WOZ objecten worden afgebakend en dat daaraan een WOZ-waarde wordt toegekend. Het WOZ-proces kent daarmee twee componenten: een component waarin het vormen van WOZ-objecten op basis van gegevens over personen, bedrijven, gebouwen en kadastrale percelen centraal staat en een component waarin het bepalen van de waarde op basis van uiteenlopende objectkenmerken en marktgegevens centraal staat. Ten aanzien van de beide componenten zijn bewegingen te verwachten. Ten aanzien van de eerstgenoemde component speelt daarbij met name de komst van een stelsel van basisregistraties een belangrijke rol. Ten aanzien van het tweede punt is het streven te komen naar een jaarlijkse herwaardering door onder meer het verder uitbouwen van het modelmatig waarden van onroerende zaken. Voor beide punten geldt dat ook het onderzoek naar de haalbaarheid van een basisregistratie WOZ als een relevante ontwikkeling moet worden aangemerkt. Op zichzelf niet direct van invloed op de uitvoering van de Wet WOZ, maar wel zorgend voor veel onrust in WOZ – belastingland, is tenslotte de lopende discussies over de afschaffing van het gebruikersdeel van de Onroerende Zaak Belastingen (OZB) ten aanzien van woningen.

Globale impact

Met name de impact van de komst van een stelsel van basisregistraties op de uitvoering van de Wet WOZ zal enorm zijn. Omdat de huidige registratie sterk is gebaseerd op gegevens die in de toekomst (verplicht) afkomstig moeten zijn uit de in ontwikkeling zijnde basisregistraties (voor personen, bedrijven en andere organisaties, kadastrale percelen en gebouwen en adressen), betekent dit dat het gehele gegevensverwerkende proces van de Wet WOZ opnieuw moet worden ingericht. Dit betekent een aanzienlijke aanslag op de personele capaciteit van de afdeling die zich bezighoudt met de uitvoering van de Wet WOZ. Daarnaast zullen ook de verschillende gegevensverzamelingen moeten worden aangesloten op de nieuwe systematiek van de basisregistraties en zullen de bijbehorende applicaties daarop moeten worden aangepast. Een eventuele status van de WOZ registratie als basisregistratie zal naar verwachting slechts een beperkte additionele inspanning ten opzichte van de inspanningen ten behoeve van de basisregistraties vergen. Parallel hieraan zullen dezelfde betrokken WOZ - medewerkers ook capaciteit moeten steken in het verder uitbouwen van het modelmatig waardering om op deze wijze te kunnen komen tot een jaarlijkse herwaardering.

Tijdsplanning

2005 - 2010	Inpassing van de WOZ-registratie in een stelsel van basisregistraties en het aanpassen daarop van processen en systemen
2007	Invoering van de jaarlijkse herwaardering

Ondersteuning

De invoering van beide ontwikkelingen maakt onderdeel uit van het reguliere WOZ-proces. Gemeenten worden in deze ondersteund met informatie en documenten van de waarderingskamer (www.waarderingskamer.nl).

Lokaal beleid met ICT-implicaties

Beveiliging

Door het ontstaan van afhankelijkheden tussen computersystemen en het uitwisselen van informatie daartussen via netwerken, is de kwetsbaarheid van dit soort voorzieningen de laatste jaren enorm toegenomen. Naast meer traditionele ongewenste gebeurtenissen zoals brand en diefstal, is de aandacht de laatste jaren met name gericht op nieuwe vormen van onheil als virussen, hacking, spam, phishing en andere vormen van ongewenst gebruik van geautomatiseerde voorzieningen. Voor organisaties is het daarom steeds belangrijker geworden dat er voldoende aandacht bestaat voor beveiliging van de geautomatiseerde systemen.

Globale impact

De noodzaak tot beveiliging bestaat ook voor gemeenten. Richtten gemeenten in het verleden hun aandacht nog overwegend op fysieke beveiligingsplannen en continuïteitsplannen voor traditionele vormen van onheil, momenteel zullen gemeenten steeds meer tijd en energie moeten stoppen in digitale vormen van onheil. Dit vraagt van gemeenten niet alleen een toenemende capaciteit op dit gebied, maar vraagt tevens om een diepgaande kennis op dit gebied die ook continu dient te worden bijgehouden. Naast ondersteuning vanuit leveranciers kunnen gemeenten hier ook gebruik maken van de kennis aanwezig bij door de overheid opgezette organisaties als govcert (gbo.overheid.nl).

BurgerServiceCode

De BurgerServiceCode is een gedragscode, geschreven vanuit het perspectief van de burger. Het bevat 10 normen waaraan digitale contacten met de burger moeten voldoen. Elke norm is tweezijdig geformuleerd: als een recht van de burger met een daarbij behorende plicht van de overheid. De overheid kan de code gebruiken om haar digitale informatie, diensten en interactie op orde te brengen. De BurgerServiceCode zal nog verder worden uitgewerkt om de normen meetbaar en toetsbaar te maken. De 10 normen zijn:

1. KEUZEVRUJHEID 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 pro actieve 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.

Globale impact

Het gebruik van de code door overheidsorganisaties zal op vrijwillige basis plaatsvinden. De impact van deze ontwikkeling is dan ook afhankelijk van de mate van gebruik van de code door gemeenten. Omdat de code sterk voortbouwt op reeds lopende beleidsinitiatieven zoals een multichannel aanpak bij de dienstverlening van gemeenten, het vergroten van de vindbaarheid van overheidsproducten en overheidsdiensten en het geven aan burgers van een correctierecht voor foutieve gegevens (zie hiervoor onder meer basisregistraties) is de impact van deze ontwikkeling sterk afhankelijk van de mate waarin reeds op deze verschillende andere ontwikkelingen wordt geparticipeerd. Goede toepassing van de code zal in ieder geval gevolgen hebben voor bestaande werkprocessen en systemen binnen de gehele gemeentelijke organisatie. Vanuit het programma burger@overheid.nl wordt middels een open discussie gewerkt aan het zoveel mogelijk verder operationaliseren van de BurgerServiceCode (www.burger.overheid.nl). Bij de overhandiging van de code aan minister Pechtold van Bestuurlijke Vernieuwing op 28 september 2005 heeft deze aangegeven het gebruik van de code sterk aan te prijzen.

Compliance /interne bedrijfsprocessen optimaliseren

Compliance kan worden omschreven als de naleving van wet- en regelgeving, alsmede het werken volgens de normen en regels die een instelling zelf heeft opgesteld (interne handhaving en beheersing). In vergelijking met landen zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk staat compliance in Nederland nog in de kinderschoenen. Door de komst van wetgeving als Sarbanes-Oxley en in Nederland de Code Tabaksblat staat het onderwerp momenteel binnen het bedrijfsleven volop in de aandacht. Recente discussies over onder meer topsalarissen in de openbare sector hebben duidelijk gemaakt dat het onderwerp de komende jaren ook binnen de overheid sterk in de aandacht zal komen te staan. Binnen diverse organisaties worden in de vorm van het optimaliseren van interne bedrijfsprocessen de eerste stappen op dit pad richting behoorlijk bestuur en integriteit gezet.

Globale impact

Om compliance op een goede wijze te kunnen inrichten, moeten de interne processen geoptimaliseerd moeten worden. Transparant besturen neemt ook met zich mee dat vooraf heldere prestatie-indicatoren worden afgesproken, waarop gestuurd en afgerekend kan worden. ICT vervult hierbij een belangrijke ondersteunende rol. Hiertoe zullen bestaande systemen veelal moeten worden aangepast om dit soort managementinformatie daadwerkelijk uit de primaire processen te kunnen verkrijgen. Deze systematiek is relatief nieuw voor gemeenten.

Content Management Systeem

Content is een breed begrip. Het kan in principe alle vormen van (gestructureerde en niet gestructureerde) informatie omvatten die is bedoeld voor één of meer doelgroepen. Content kan bestaan uit tekst, beeld, audiomateriaal en videomateriaal. Content management betekent het ondersteunen van de processen voor het maken, onderhouden en beheren van de diverse vormen van informatie binnen een organisatie. Hiervoor wordt in het algemeen een content management systeem gebruikt. Dit biedt mogelijkheden voor het beheren van content ten behoeve van publicatie via het internet, een intranet of extranet, maar ook naar nieuwe media zoals bijvoorbeeld I-mode.

Globale impact

Veel gemeenten werken intussen met een content management systeem. Anderen nog niet of in beperkte mate. Een belangrijke impact van de invoering van een Content Management Systeem is dat er een onderscheid wordt aangebracht tussen het technisch beheer van een website en het inhoudelijk beheer van de gegevens daarop. De implicaties van de invoering van een dergelijk systeem zijn daarom naast de technische aspecten met name te vinden op organisatorische en organisatiecultureel gebied.

Citizen of Customer Relationship Management Systeem / CRM

Het denken vanuit een Citizen of Customer Relationship Management optiek over publieke dienstverlening is inmiddels op gang aan het komen. Het gaat daarbij om het inrichten van de activiteiten gericht op beheer van klantrelaties. Centraal punt daarbij is het (mede op basis van klantcontacten) opbouwen van klantkennis over individuele klanten en over klantgroepen. Deze kennis kan gebruikt worden voor gerichte (voorlichtings)acties, proactieve dienstverlening, het maken van nieuwe producten en betere serviceverlening aan burgers. Veel kan worden geleerd van het bedrijfsleven waar CRM al tot op procesniveau en in applicaties is uitgewerkt.

Globale impact

Invoering van Citizen of Customer Relationship Management en het gebruik van daarop toegespitste systemen staat binnen de meeste gemeenten nog in de kinderschoenen. Invoering ervan zal naast technische implicaties (de invoering van een systeem dat informatie vanuit verschillende bronnen met elkaar kan combineren) ook vooral vragen om een andere werkwijze van de betrokken medewerkers.

DataLand

DataLand is een initiatief van vijftientig grote Nederlandse gemeenten (100.000+), de VNG, de BNG en GemNet. Het levert gemeentelijke administratieve vastgoedinformatie aan bovenlokale afnemers en fungeert hierdoor als een centraal loket voor een gedeelte van de gemeentelijke vastgoedinformatie. De afnemers kunnen zowel publieke als private partijen zijn. De gegevens die gemeenten aan DataLand verstrekken (dat zijn een aantal gebouw- en adresgerelateerde gegevens), worden niet door DataLand bewerkt, maar als halffabrikaten doorgeleverd aan afnemers die deze gegevens zelf combineren en verwerken. Namens de aangesloten gemeenten maakt DataLand de gegevens dus alleen toegankelijk. Een groot aantal gemeenten participeert intussen in DataLand of overweegt dit te gaan doen (www.dataland.nl).

Globale impact

Deelname aan DataLand heeft geen grote impact op de gemeentelijke organisatie. In principe kunnen gegevens die reeds binnen de gemeente aanwezig zijn (in onder meer de WOZ-administratie) aan DataLand worden geleverd. Wel zijn er financiële consequenties verbonden aan deelname in DataLand (het gaat om een certificaathouders-constructie).

Digitalisering van de archieffunctie

Aan de ene kant ontstaat door de mogelijkheden die worden geboden door ICT de wens om een papierloos (digitaal) archief te onderhouden; aan de andere kant kan een aantal ontwikkelingen (waaronder elektronische dienstverlening) niet goed van de grond komen als de documentaire informatievoorziening (DIV) niet op orde is. Het digitaliseren van het archief is de laatste jaren dan ook een belangrijk aandachtspunt voor een toenemend aantal organisaties. Dit geldt ook voor een groot aantal gemeenten. Gemeenten die hun documentaire informatievoorziening immers niet op orde hebben, kunnen de burger minder goed van dienst zijn omdat documenten niet op een eenvoudige wijze zijn te raadplegen.

Globale impact

Digitalisering van het archief heeft impact op vrijwel alle processen binnen de gemeente. Meestal betekent digitalisering de invoering van een documentmanagement systeem al dan niet gecombineerd met een workflow-applicatie. Dit vraagt om een andere werkwijze van zowel de medewerkers van de traditionele postkamer als van de overige medewerkers van de gemeentelijke organisatie. Daarnaast is voor een goed gebruik van dit soort systemen een goede ICT-infrastructuur noodzakelijk.

Elektronisch betalen

Met de komst van meer interactieve websites is er nadrukkelijker behoefte ontstaan aan het kunnen verrichten van betalingstransacties via het internet. Burgers kunnen in dat geval ook voor betaalde producten online worden geholpen. Door de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) is hiervoor eerder de zogenaamde internetkassa ontwikkeld. Deze wordt vanaf 1 januari 2006 echter niet langer ondersteund. Vanaf dat moment kunnen BNG klanten gebruik maken van de Ogone internetkassa. Daarnaast wordt door diverse banken momenteel gewerkt aan de ontwikkeling van iDEAL. Gemeenten hoeven hierdoor niet zelf over de kennis te beschikken om elektronische betalingstransacties af te handelen.

Globale impact

De impact van de invoering ervan op gemeenten is beperkt tot het aanpassen van de aanvraagprocessen en de websites van gemeentelijke diensten in die gevallen waarbij een betaling aan de orde is.

Elektronisch inkopen (eProcurement)

Elektronisch inkopen en aanbesteden is een onderwerp dat de laatste jaren veel aandacht heeft gekregen binnen zowel het bedrijfsleven als de overheid. De verwachting is dat hiermee aanzienlijke besparingen kunnen worden gerealiseerd. Het gebruik van elektronische middelen bij de ondersteuning van het inkoopproces is met de komst van een nieuw Europees juridisch kader voor overheidsopdrachten op 30 april 2004 eenvoudiger geworden. In de nieuwe richtlijnen is er veel aandacht voor elektronisch veilen, dynamische aankoopssystemen en het gebruik van elektronische catalogi. Hiermee ontstaan ook voor de overheid meer mogelijkheden hiervan gebruik te maken.

Globale impact

Elektronisch inkopen binnen de overheid staat in grote lijnen nog in de kinderschoenen. Impact ervan op de gemeentelijke organisatie mag met name worden verwacht op facilitaire afdelingen en inkoopafdelingen. Er is op dit moment echter nog relatief weinig ervaring met het gebruik van dit soort voorzieningen.

Geïntegreerde gebiedsinformatie / wijkgericht werken

Wijkgericht werken is een van de belangrijke trends in stedelijk Nederland. Het gaat er daarbij om dat gemeenten zich bij de dienstverlening en de beleidsontwikkeling in sterkere mate dan voorheen richten op vragen, behoeften en verbanden die zich op wijk- en buurniveau voordoen. Het is dus een aanpak waarin het verbeteren van de directe leefomgeving in de wijken centraal staan. Meestal gaat het om samenwerkingsverbanden van burgers, vertegenwoordigers van wijkraden en dorpsraden, woningcorporaties, middenstand, politie, onderwijs, gemeenten en andere belanghebbenden. Het op een dergelijke wijze benaderen van vraagstukken die voor wijkbewoners van belang zijn, leidt tot een andere informatiebehoefte. De veelal versnipperde informatie die betrekking heeft op onder meer voorzieningen in een wijk zullen daarom bij elkaar gebracht moeten worden tot geïntegreerde gebiedsinformatie.

Globale impact

Wijkgericht werken heeft meestal aanzienlijke gevolgen voor de inrichting en werking van de gemeentelijke organisatie. Het vraagt in de eerste plaats om een andere manier van werken van de verschillende medewerkers (dienstverlenend, gericht op samenwerking en een integrale kijk). Daarnaast zal ter ondersteuning hiervan de informatievoorziening moeten worden aangepast op een dusdanige wijze dat geïntegreerde gebiedsinformatie te verkrijgen is.

Gemeentelijke herindeling

De wens tot schaalvergroting heeft bij veel gemeenten reeds geleid tot een zogenaamde gemeentelijke herindeling. Daarbij worden één of meer (gedeelten) van gemeenten samengevoegd tot een nieuwe gemeente. In veel gevallen gaat een en ander gepaard met grootschalige reorganisaties van de gemeentelijke organisatie, de herhuisvesting van de gemeentelijke organisatie op een centrale locatie en het standaardiseren van de werkprocessen naar het model van een van de betrokken fusiegemeenten.

Globale impact

De impact van een herindeling is voor de betrokken gemeenten zeer groot. Door de betrokken gemeenten moet niet alleen een nieuwe organisatie worden ingericht, maar moeten ook alle processen op elkaar worden afgestemd en de daaraan ondersteunende voorziening opnieuw worden ingericht. Hieronder valt ook de inrichting van een veelal compleet (ver)nieuw(d)e ICT-infrastructuur.

Geografische Informatie Systeem / GIS

Veel informatie heeft betrekking op fenomenen die een bepaalde vaste of dynamische ruimtelijke positie ten opzichte van het aardoppervlakte hebben. Dit wordt aangeduid met termen als ruimtelijke informatie of geo-informatie (en soms als vastgoedinformatie). Traditioneel bestaat er daarbij een onderscheid tussen de administratieve ruimtelijke informatie (beschrijvende gegevens over onder meer gebouwen, wegen en groenvoorzieningen) en geometrische ruimtelijke informatie (kaartmateriaal waarop dit soort objecten zijn afgebeeld). Met behulp van een geografisch informatie systeem is het mogelijk de administratieve en geometrische informatie in onderling verband met elkaar te presenteren en daar analyses op uit te voeren.

Globale impact

De invoering van een geografisch informatie systeem betekent voor gemeenten het invoeren van een nieuwe applicatie en het aanpassen van bestaande gegevensverzamelingen. In dit laatste kader bestaat er overigens een directe relatie met een aantal ontwikkelingen op rijksoverheidsniveau, zoals de invoering van basisregistraties voor adressen gebouwen, percelen en kaartmateriaal. Naast technische expertise is voor de invoering van een geografisch informatie systeem voldoende capaciteit en vakinhoudelijke kennis benodigd. Afhankelijk van de gemaakte technische keuzen heeft de invoering van een

geografisch informatie systeem in meer of mindere mate ook implicaties voor de gebruikte hardware.

ICT-architectuur ontwikkelen / informatiebeleid

Gemeenten worden geconfronteerd met een groot aantal op hen afkomende ontwikkelingen die in meer of mindere mate directe impact hebben op de gebruikte ICT-architectuur. Om richting te kunnen geven aan dit soort ontwikkelingen worden er door gemeenten reeds een groot aantal jaren informatieplannen (informatiebeleid) ontwikkeld. Door de toenemende afhankelijkheden tussen verschillende technische ontwikkelingen bestaat er daarnaast steeds meer behoefte om nieuwe ontwikkelingen in te passen in een vooraf gedefinieerde ICT-architectuur. Daarin worden de hoofdlijnen van de gewenste ontwikkelrichtingen van de ICT-voorzieningen binnen een gemeente geschetst. Binnen veel gemeenten staat het ontwikkelen van een informatie architectuur overigens nog in de kinderschoenen of wordt in hoge mate bepaald door de denkbeelden die door de grote gemeentelijke softwareleveranciers worden verkondigd.

Globale impact

Het opstellen van informatiebeleid is meestal een reguliere periodieke activiteit en heeft als zodanig een beperkte impact op gemeenten. Het ontwikkelen van een ICT-architectuur heeft een dergelijke impact wel. In de eerste plaats vraagt dit om een investering in de voor de ontwikkeling benodigde capaciteit. In de tweede plaats vraagt de invoering van een dergelijke architectuur om een aanpassing of vervanging van bestaande applicaties en systemen en zal bij de aanschaf van nieuwe applicaties en systemen veel meer aandacht moeten worden geschonken aan het vooraf definiëren en toetsen van het voldoen van dit soort systemen en applicaties aan de eisen die voortkomen uit de ICT architectuur.

Kostenreductie ICT-voorzieningen

Veel organisaties vinden de kosten verbonden aan ICT te hoog. Er wordt dan ook gezocht naar mogelijkheden om dit soort kosten te reduceren. Hiervoor bestaan verschillende oplossingen. In de eerste plaats kan standaardisatie van de ICT-voorzieningen leiden tot een eenvoudiger en minder kostbaar beheer. Daarnaast kan ook een meer proactieve wijze van beheer (zoals een regelmatige controle van systemen ter voorkoming van kostbare uitval en de vervolgens benodigde herstelwerkzaamheden) de kosten terugdringen. Een andere meer ingrijpende variant is het uitbesteden van bepaalde ICT werkzaamheden aan daarin gespecialiseerde bedrijven. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het uitbesteden van het beheer van werkplekvoorzieningen.

Globale impact

De impact van kostenreductie van ICT-voorzieningen is afhankelijk van de door een gemeente gekozen oplossing. In het geval besloten wordt tot meer standaardisatie van ICT-voorzieningen zal dit zowel effecten hebben op de medewerkers van de afdeling ICT (die meer moeten weten over minder) maar ook voor de overige gemeentelijke medewerkers (minder vrijheid voor eigen keuzen). In het geval besloten wordt tot uitbesteding van het beheer van gemeentelijke ICT-voorzieningen zal dit vaak gepaard gaan met personele consequenties voor een gemeentelijke ICT-afdeling.

Midoffice / datawarehouse

Binnen veel organisaties (waaronder gemeenten) bestaat er een duidelijk onderscheid tussen systemen die zich richten op de frontoffice (zoals loketten en websites) en systemen die zich richten op de backoffice (tal van applicaties die gebruikt worden bij het uitvoeren van allerlei specifieke processen, zoals een burgerzaken applicatie, een sociale dienststelsel of een belastingapplicatie). Om gegevens uit verschillende backoffice systemen ten behoeve van een frontoffice te kunnen combineren moeten deze gegevens met elkaar in verband worden gebracht. De bestaande backoffice systemen laten dit meestal niet toe. Daarom wordt tussen de frontoffice en de backoffice applicaties een extra schakeling aangebracht die vaak wordt aangeduid met de term midoffice. Zo'n midoffice bestaat vaak onder meer

uit een datawarehouse. Hierin is een grote verzameling gegevens samengebracht die weliswaar zijn ontleend aan de diverse backoffice systemen, maar nogmaals afzonderlijk zijn opgeslagen om de normale bedrijfsvoering niet te verstoren.

Globale impact

Veel gemeenten zijn bezig met de implementatie van concepten of oplossingen die weliswaar verschillend van aard zijn, maar allemaal in meer of mindere mate kunnen worden aangeduid als een midoffice of een datawarehouse. Invoering ervan heeft met name aanzienlijke technische consequenties. Een midoffice of datawarehouse vraagt om aanpassingen van de gegevensinfrastructuur en de applicatie-infrastructuur.

Mobiele toepassingen

Door de snelle technologische ontwikkelingen worden de mogelijkheden die worden geboden door apparatuur steeds groter, terwijl de omvang daarvan sterk afneemt. Hierdoor is er de laatste jaren sprake van een sterke opkomst van tal van mobiele apparatuur. Naast mobiele telefoons en laptops, kan daarbij onder meer worden gedacht aan tablet pc's en pencomputers. Intussen zijn er ook tal van toepassingen voor dit soort apparatuur beschikbaar. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan toepassingen die het mogelijk maken om handhaving van voorschriften in het terrein te controleren aan de hand van gegevens die zich in verschillende backoffice applicaties bevinden. Ook het inmeten van objecten in het terrein ten behoeve van kaartvervaardiging is de laatste jaren door de inzet van mobiele technologie aanzienlijk veranderd.

Globale impact

De impact van de inzet van mobiele technologie voor gemeenten kan voor sommige activiteiten aanzienlijk zijn. Het biedt in ieder geval de mogelijkheid om bestaande werkprocessen volledig anders in te richten. Dit kan uiteraard consequenties hebben voor het personeel. Andere consequenties van het gebruik van mobiele technologie zijn met name te vinden in de noodzakelijke aanpassingen in de technologische infrastructuur om de mobiele apparatuur daarbinnen een volwaardige plaats te geven.

Multichanneling dienstverlening

Gemeenten communiceren via verschillende kanalen met burgers en bedrijven. Traditioneel was daarbij een belangrijke plaats ingeruimd voor kanalen als analoge post, telefoon en baliebezoek. De laatste jaren is daarbij het gebruik van een gemeentelijke website als kanaal bijgekomen. Daar waar dit soort kanalen voorheen onafhankelijk van elkaar werden vormgegeven, dringt de laatste jaren steeds meer tot gemeenten door dat de informatievoorziening middels deze verschillende kanalen op elkaar afgestemd moet zijn. Dit is in de eerste plaats van belang om ervoor te zorgen dat de dienstverlening middels de verschillende kanalen eenduidig is. Daarnaast is het echter ook van belang om op deze wijze de dienstverlening op een efficiënte wijze te kunnen inrichten, zonder dat vergelijkbare werkprocessen naast elkaar bestaan die zich richten op het verstrekken van dezelfde informatie over het verlenen van dezelfde diensten.

Globale impact

Het op een goede wijze inrichten van een multichanneling dienstverlening heeft gevolgen voor de processen binnen de gehele gemeentelijke organisatie. Deze zullen sterker nog dan nu het geval is op elkaar moeten worden afgestemd. In veel gevallen vraagt een dergelijke afstemming om de inzet van additionele ICT-voorzieningen of om het op elkaar aansluiten van bestaande ICT-voorzieningen.

Plaatsonafhankelijke verkiezingen

De uitvoering van verkiezingen wordt nog steeds ondersteund met relatief traditionele hulpmiddelen. Intussen is binnen nagenoeg alle gemeenten het rode potlood intussen vervangen door een

stemcomputer, maar het gehele proces van de uitvoering van verkiezingen is in grote lijnen hetzelfde gebleven. Burgers zijn hierdoor verplicht hun stem op een bepaald moment en op een bepaalde plaats uit te brengen. Met de komst van moderne technieken zouden meer ingrijpende wijzigingen kunnen worden doorgevoerd. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het inzetten van webtechnologie, zodat burgers niet meer fysiek naar een bepaald stemlokaal hoeven. Intussen zijn hiernaar een aantal proefprojecten uitgevoerd. Ook alternatieve mechanismen als stemmen per post en telefoon zijn daarbij in onderzoek.

Globale impact

Op dit moment is vanwege het proefmatige karakter nog relatief weinig bekend over de impact ervan op de gemeenten. Wel is duidelijk dat plaatssonafhankelijke verkiezingen vragen om een ICT-infrastructuur en beveiliging die 100% gegarandeerd zijn.

Raadsinformatiesysteem

Een raadsinformatiesysteem kan worden gekarakteriseerd als een soort van digitale bibliotheek met raadsstukken en commissiestukken. Een raadsinformatiesysteem is in principe vooral bedoeld voor de inwoners van een gemeente en voor de bestuurders en medewerkers van een gemeentelijke organisatie. In het algemeen kent een raadsinformatiesysteem belangrijke raakvlakken met een binnen een gemeente in gebruik zijnd documentair informatie systeem. De mogelijkheden en toegankelijkheid van een raadsinformatiesysteem verschillen sterk per gemeente. In sommige gemeenten wordt toegang geboden tot een groot aantal stukken en onderliggende stukken, terwijl in andere gemeenten slechts een beperkte hoeveelheid informatie beschikbaar is.

Globale impact

De impact van de invoering van een raadsinformatiesysteem is met name organisatorisch en technisch van aard. Technisch gaat het veelal om het invoeren van een webapplicatie. Organisatorisch gaat het om het opnieuw vormgeven van processen rondom de publicatie van stukken waarbij naast de raadsgriffie vaak ook een afdeling communicatie en de afdeling die zich bezighoudt met de documentaire informatievoorziening zijn betrokken.

Shared Service Centers

Gemeenten werken steeds vaker onderling of in combinatie met de private sector samen op tal van terreinen. Het gaat daarbij zowel om de uitvoering van concrete sectorale activiteiten (zoals de uitvoering van de sociale zekerheid) als om samenwerking in het kader van een efficiëntere bedrijfsvoering (zoals het gezamenlijke beheren van ICT-voorzieningen). Er bestaat daarin een grote diversiteit (EGEM heeft onlangs 93 samenwerkingsverbanden geïnventariseerd; www.egem.nl). Omdat shared service centers of andere vormen van samenwerking kansen bieden voor onder meer gemeenten, bestaan er vanuit de rijksoverheid tal van stimuleringsbijdragen om de inrichting van samenwerkingsverbanden (zoals shared service centers) van de grond te krijgen. Zo heeft het ministerie van SZW begin 2005 zo'n zeventien miljoen euro gereserveerd voor het stimuleren van samenwerking tussen sociale diensten. Ook vanuit de commissie innovatie openbaar bestuur (InAxis) zijn subsidiegelden beschikbaar.

Globale impact

De impact van deze ontwikkeling is sterk afhankelijk van de mate van samenwerking. In het algemeen heeft samenwerking in ieder geval consequenties voor de organisatie en de organisatiecultuur. Afhankelijk van de aard van de samenwerking kunnen er ook belangrijke technische gevolgen uit samenwerking voortvloeien.

Vervanging pakketten

Onafhankelijk van de diverse ontwikkelingen die er op gemeenten afkomen, hebben gemeenten ook te maken met het beheren van reeds in gebruik zijnde systemen en toepassingen. Na een aantal jaren zal het in het algemeen noodzakelijk zijn om bestaande pakketten en applicaties te vervangen voor nieuwere versies of door andere pakketten of applicaties. De oorzaak daarvan kan zowel technisch als vakinhoudelijk van aard zijn. In het eerste geval kan worden gedacht aan applicaties die niet langer werkzaam binnen een vernieuwde technische infrastructuur. In het tweede geval gaat het om noodzakelijke wijzigingen in pakketten en applicaties die het gevolg zijn van onder meer (ingrijpende) wijzigingen in wet- en regelgeving. Kleinere wijzigingen zullen in het algemeen in de vorm van aanpassingen van de software (patches en updates) worden doorgevoerd.

Globale impact

De vervanging van pakketten heeft met name impact op de afdeling ICT en op de betrokken vakafdeling. Voor de eerste betekent het vervangen van pakketten veelal de installatie en het technisch testen van nieuwe programmatuur. Ook kan het noodzakelijk zijn bepaalde koppelingen tussen pakketten aan te passen. Voor de vakinhoudelijke afdeling betekent het vervangen van programmatuur in het algemeen dat bestaande routines moeten worden aangepast en dat de medewerkers moeten wennen aan nieuwe programmatuur.

Vervanging hardware en aanleggen netwerken

Ook de bestaande hardware zal eens in een bepaalde periode (die afhankelijk is van de aard van de hardware en de ontwikkelingen in de technologie) dienen te worden vervangen. Naast apparatuur gaat het daarbij bijvoorbeeld ook om netwerkvoorzieningen (bekabeling en netwerkcomponenten).

Globale impact

Vervanging van hardware en het vervangen van andere technische voorzieningen is een regulier terugkerend proces dat vaak een belangrijk tijdsbeslag legt op een ICT-afdeling.

Web intake systeem met productencatalogus

Een web intake systeem maakt het mogelijk om de producten en diensten van een gemeente te raadplegen en de intake van gemeentelijke diensten via een website te laten verlopen. De gebruiker vult op een webformulier de juiste gegevens in en doet op deze manier zelf de intake van de door hem of haar gevraagde dienst. Op het moment dat het proces ook in de backoffice op een goede wijze is gedigitaliseerd of is ingericht langs een aantal mijlpalen, kan de bezoeker via de site ook de afhandeling volgen. Om ook complexere transacties mogelijk te maken zal een web intake systeem ook moeten worden aangesloten op een authenticatievoorziening als DigiD en een internetkassa (zoals die van de BNG). Burgers en bedrijven kunnen op deze wijze 24 uur per dag en 7 dagen per week informatie opvragen en aanvragen indienen.

Globale impact

De impact van de invoering van een web intake systeem is met name gelegen op technisch, procesmatig en organisatiecultureel terrein. Technisch zal een web intake applicatie moeten worden aangeschaft en geïmplementeerd. Daartoe zullen ook koppelingen met backoffice applicaties moeten worden gerealiseerd. Procesmatig bezien is het noodzakelijk die processen waarvan de intake via een web intake systeem gaat verlopen op een heldere wijze te beschrijven en van eenduidige mijlpalen te voorzien. Organiseercultureel zal er met name moeten worden gewerkt aan het realiseren van een cultuur waarin samenwerking en het delen van verantwoordelijkheden centraal staat.