

Naast front- en backoffice hebben

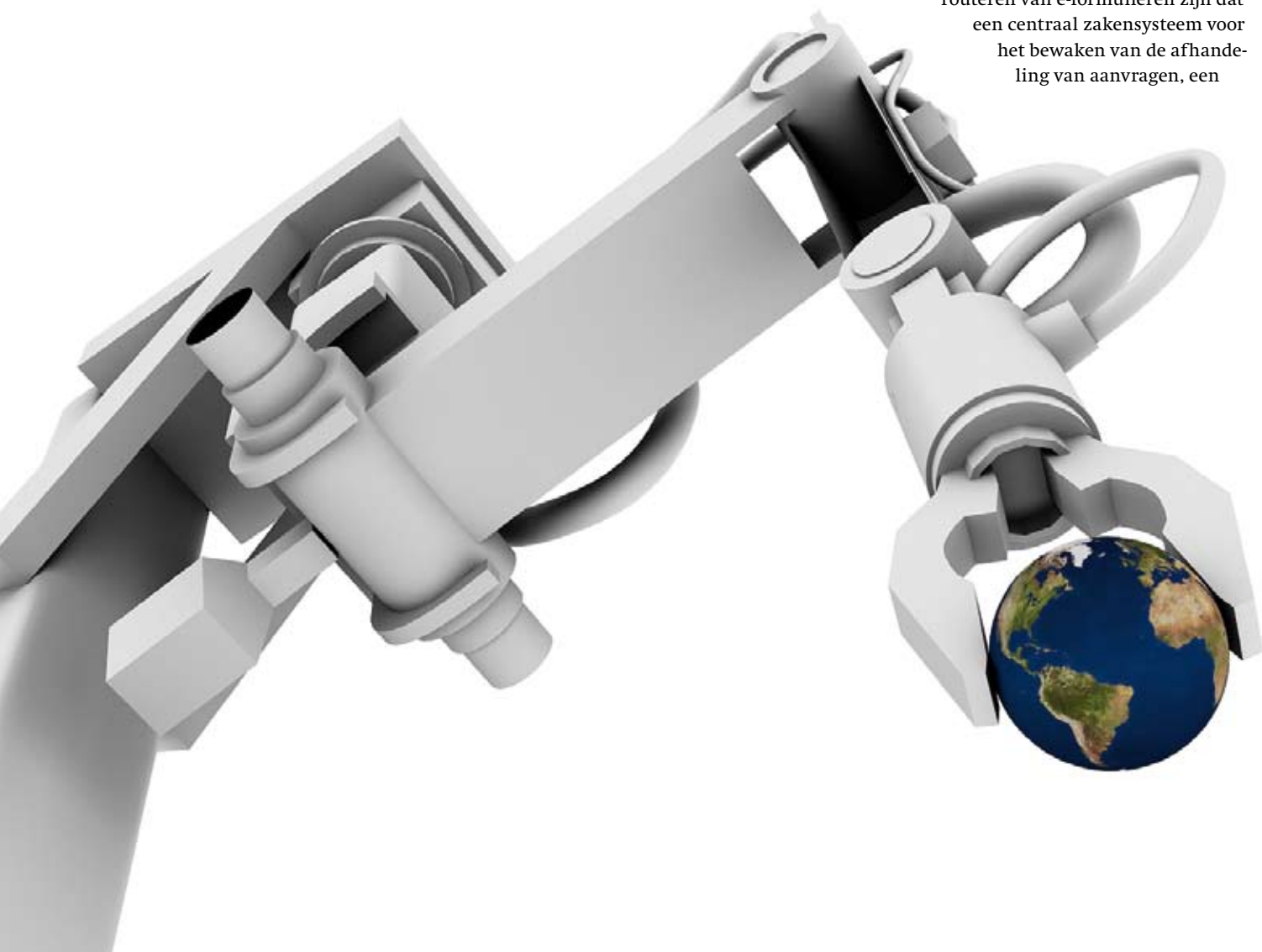
Hoewel de gemeentelijke dienstverlening steeds sterker vanuit ict wordt ondersteund, ontberen veel gemeenten nog een duidelijke visie op de ontwikkeling van hun e-organisatie. Een doordachte e-strategie zou de basis moeten vormen van de in een programma gebundelde uitvoeringsprojecten. Gemeenten doen er daarom goed aan hun ambities te bepalen: wat wil de organisatie bereiken, hoe moet de nieuwe e-gemeente worden ingericht en hoe organiseer je het verandertraject? EGEM, de overheidsorganisatie die gemeentelijke organisaties ondersteunt op weg naar de eigen e-gemeente, heeft vanuit het architectuurdenken een instrument ontwikkeld voor het formuleren van een e-strategie.

door: Adrie M.J. Spruit

Er komt veel op gemeenten af. Naast het landelijke beleid voor de e-overheid met doelstellingen zoals administratieve lastenverlichting en het verbeteren van de dienstverlening zijn dat de nieuwe landelijke voorzieningen voor de e-overheid. Het gebruik van en het aansluiten op voorzieningen zoals de landelijke basisregistraties en het BurgerServiceNummer (BSN) worden zelfs bij wet geregeld. Daarnaast staan gemeenten voor de uitdaging om de klantcontacten via het nieuwe digitale loket te integreren met de traditionele kanalen zoals telefoon, post en de fysieke balie. Terwijl intern ook nog eens de omslag aan de orde is naar digitale werkstromen voor de afhandeling van e-formulieren.

Veel gemeenten werken al aan het vernieuwen van hun processen en systemen binnen een front-, back- en midoffice structuur. Omdat de nieuwe frontoffice al klantgericht is georganiseerd, terwijl de backoffice nog bestaat uit sectoraal georganiseerde afdelingen, is er een elektronisch midoffice nodig voor de juiste routing van de elektronische aanvragen die binnenkomen. Voor die midoffice zijn nieuwe systeemfuncties nodig.

Naast een zogenoemde broker voor het routeren van e-formulieren zijn dat een centraal zakensysteem voor het bewaken van de afhandeling van aanvragen, een



gemeenten een midoffice nodig

gegevensmagazijn voor de basisgegevens op concerniveau en systemen voor centrale documentenopslag en relatiebeheer.

De nieuwe systemen maken het mogelijk een deel van de handmatige activiteiten te vervangen door systeemfuncties. Zo kunnen met een actief elektronisch formulier bepaalde gegevenscontroles al tijdens de elektronische intake worden uitgevoerd, met als gevolg dat deze als activiteit in de backoffice vervallen. Activiteiten worden dus niet alleen vervangen door elektronische systeemfuncties, ze schuiven ook op richting front- en midoffice. Basisgegevens, relatiebeheer en documentenopslag verdwijnen uit de backoffice-systemen. De plek die ze in de midoffice krijgen maakt het mogelijk om eenvoudige aanvragen daar al af te handelen, terwijl de complexe aanvragen nog wel doorgaan naar de specialistische sectorale afdelingen. Kortom, veel veranderingen op zowel systeem- als procesniveau, waarvoor een serieus verandertraject nodig is.

Aansturen vanuit de top

Het realiseren van de elektronische overheid leidt dus tot grote veranderingen in gemeentelijke organisaties. Het gaat niet meer alleen over ict, maar ook over een andere manier van werken, met gevolgen voor de bedrijfsprocessen en de medewerkers. Die veranderingen

laat je niet over aan alleen ict-professionals en leveranciers. Er is sturing nodig, op basis van een doordachte e-strategie, door bestuurders en de ambtelijke top.

Veel gemeenten ontberen nog een duidelijke bestuursvisie op de ontwikkeling van hun e-organisatie. Ontwikkelingen als de basisregistraties en het digitaliseren van de documentenstroom ontbreken nog in te veel collegeprogramma's¹. Terwijl uit onderzoek blijkt dat de kans van gemeenten op succes bij het realiseren van hun e-gemeente groter is als de veranderingen een strategische basis hebben. Anders gezegd: als er een strategie is geformuleerd waarin de gemeente haar ambities plus een aanpak of hoofdlijnen heeft vastgesteld².

Hoewel gemeenten de ontwikkeling van een strategie voor de eigen e-organisatie vaak nog te weinig prioriteit geven, zien zij wel het nut van het vaststellen van een gezamenlijk ambitieniveau. Op 18 april 2006 ondertekenden verschillende partijen, waaronder de VNG, de bestuurlijke verklaring *Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de elektronische overheid*. Hierin zijn afspraken gemaakt over de verdergaande implementatie van de elektronische overheid. Prioriteit krijgen de ontwikkeling van landelijke basisvoorzieningen en de aansluiting hierop van gemeenten. Over de gezamenlijke ambities zijn dus duidelijke afspraken gemaakt. Realisatie van deze ambities vraagt echter ook om een

Patrick Castenmiller, manager informatiebeheer en -beleid bij de gemeente Hoorn

'Informatiebeleid is een zaak van de hele gemeente'

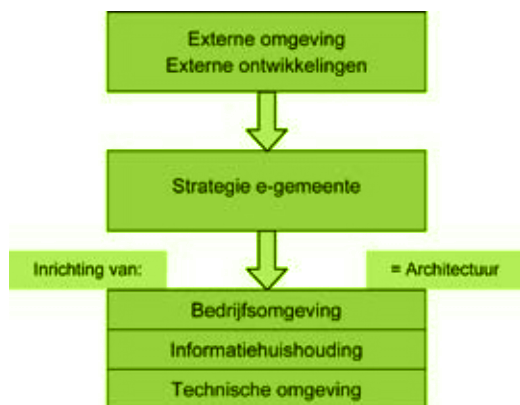
'Er gebeurt zoveel op het gebied van de e-overheid dat we als gemeente soms door de bomen het bos niet meer zien. Maar wil je aan de wettelijke vereisten voldoen dan is het belangrijk om prioriteiten te stellen en een koers te bepalen. In Hoorn zijn we daarom de discussie aangegaan met het management en bestuur. Welke visie hebben we op dienstverlening, wat betekent die visie voor de processen en de informatievoorziening binnen onze gemeente en zijn onze ambities haalbaar? Dit is niet alleen een zaak van het bureau Informatiebeheer en -beleid maar van de hele gemeente.

Ik ben nu bezig om een informatiebeleidsplan op te stellen en gebruik daarvoor de Handreiking Strategie elektronische gemeente. Deze leidraad toont de samenhang tussen de verschillende rijksprogramma's en initiatieven op het gebied van de e-overheid en geeft goed weer wat er van gemeenten wordt verwacht. Het is handig om met een overzicht aan de slag te kunnen en punten te kunnen afvinken. We bekijken welke strategische principes uit de Handreiking we voor onze gemeente overnemen en daarnaast inventariseren we hoe we aan de actiepunten uit het VNG-document *Publieke Dienstverlening. Professionele gemeenten*, ook wel de Verklaring commissie Jorritsma genaamd, kunnen voldoen. Verder zetten we op dit moment de voor- en nadelen van het Klantcontactcentrum op een rij, zijn we bezig met ketensamenwerking SUWI (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) en zijn we actief in de dienstver-

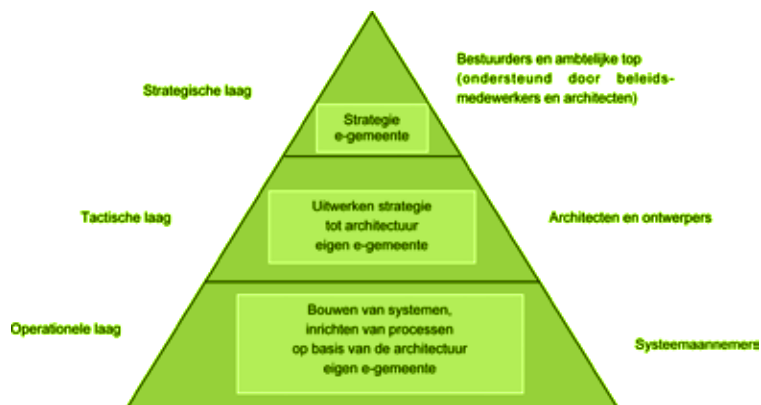
lening naar andere gemeenten op het gebied van automatisering. Zo overleggen we met de gemeente Enkhuizen over mogelijkheden om samen zaken te ontwikkelen voor de midoffice.

Thema's als ketensamenwerking en samenwerking met andere gemeenten komen ook in de Handreiking terug.

De Handreiking is een goed hulpmiddel, maar niet heilig. Ik heb aan ons informatiebeleidsplan zelf nog een uitgangspunt toegevoegd dat nog niet in de Handreiking voorkomt. Het gaat om het aspect administratieve lastenverlichting. Eén van onze doelstellingen is om met behulp van een integrale informatievoorziening het aantal benodigde contactmomenten voor lopende zaken terug te dringen. Niet alleen met betrekking tot burgers en bedrijven, maar ook tussen sectoren binnen de gemeente zelf. Verder is een aantal uitgangspunten uit de Handreiking voor ons nu nog niet relevant, deze houd ik daarom voorlopig buiten de discussie. We kijken goed naar de aangereikte principes, maar maken eigen keuzes, zoals de Handreiking adviseert. Zo biedt de Handreiking ons dus maatwerk dat ons past. Ons informatiebeleidsplan is vooralsnog een schetsplan om de discussie te stimuleren en prioriteiten te stellen. Het gaat uiteindelijk om een verbetering van de dienstverlening en de bedrijfsmatigheid, om het pro-actief sturen op kwaliteit. En dat is een taak van het management. Natuurlijk kan het bureau Informatiebeheer en -beleid hier wel een aanzet toe geven en deze ontwikkeling stimuleren en borgen.'



Figuur 1: Strategie en architectuur als instrumentarium voor het ontwikkelen van de e-gemeente



Figuur 2: De architectuurpiramide schetst de rolverdeling van aansturing tot uitvoering

strategische aanpak van elke gemeente afzonderlijk. Maar hoe doe je dat, het formuleren van een e-strategie?

Standaard beleidsuitspraken

EGEM, de overheidsorganisatie die gemeentelijke organisaties ondersteunt op weg naar de eigen e-gemeente, heeft een instrumentarium ontwikkeld voor het formuleren van een e-strategie. Daartoe is gedachtegoed geleend uit de wereld van de (informatie-)architectuur. In samenwerking met het team dat de Nederlandse OverheidsReferentieArchitectuur, afgekort de NORA, uitwerkte, werden architectuurprincipes op strategisch niveau ontwikkeld (zie kader). Het zijn principes die invulling geven aan het landelijke beleid voor het realiseren van de e-overheid. Punten als het verbeteren van de elektronische dienstverlening, het ontsluiten van overheidsinformatie en het verminderen van administratieve lasten zijn vertaald naar principes met het karakter van richtlijnen op strategisch niveau. EGEM heeft deze set vervolgens aangevuld met richtlijnen voor een goede strategische aanpak. Deze zijn gericht op zaken als samenwerking, het belang van standaarden en aandachtspunten voor het inrichten van het

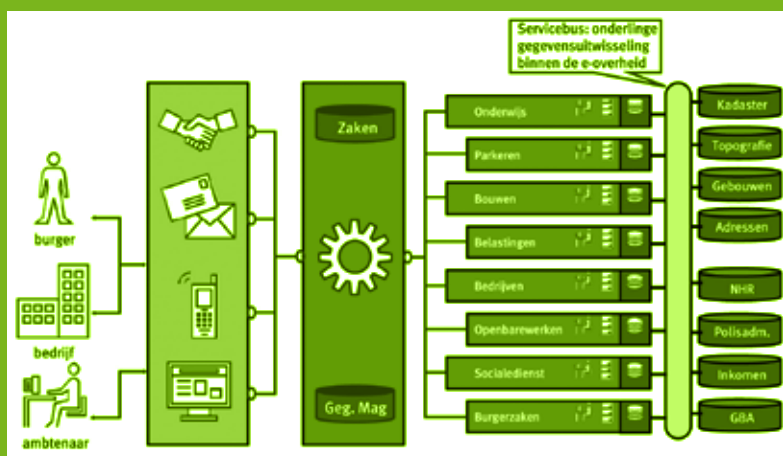
interne verandertraject. De richtlijnen of principes zijn op strategisch niveau geformuleerd en hebben hierdoor de betekenis gekregen van generieke beleidsuitspraken. Dat maakt het mogelijk voor gemeenten om ze te gebruiken als bouwstenen voor het formuleren van de eigen ambities en aanpak. Door de standaard beleidsuitspraken over te nemen en te laten aansluiten bij de eigen organisatie kan elke gemeente haar eigen e-strategiedocument formuleren.

Handreiking

De standaard beleidsuitspraken zijn als bouwstenen vastgelegd in de recent verschenen *Handreiking Strategie elektronische gemeente*. De beleidsuitspraken zijn daarin verdeeld over twee aandachtsgebieden: de gemeente als dienstverlenende organisatie naar haar omgeving en de gemeente intern en als samenwerkende partij binnen de overheid. Voorbeelden op het gebied van dienstverlening zijn zaken als elektronische dienstverlening, administratieve lastenverlichting, transparantie en het ontsluiten van overheidsinformatie en burgerparticipatie met behulp van ict. Een richtlijn is bijvoorbeeld: 'Onze gemeente vraagt burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties niet om gegevens die bij de overheid reeds

De gemeentelijke basisarchitectuur volgens EGEM

De gemeentelijke basisarchitectuurplaat van EGEM (figuur 3) laat zien hoe de inrichting van de elektronische gemeente is gebaseerd op het front-, mid- en backoffice-concept. Centraal staat de midoffice met daarin de broker, een zakensysteem en een gegevensmagazijn voor de centrale gemeentelijke basisgegevens. In de frontoffice vinden de klantcontacten plaats. Ook de ambtenaar aan de balie werkt met e-formulieren. De sectorale afdelingen behoren tot de backoffice, met deels nog eigen basisgegevens maar ook al met de koppeling naar de landelijke basisregistraties. Het centrale gegevensmagazijn in de midoffice bevat in deze fase van de migratie nog kopieën van de basisgegevens uit de backoffice. In een volgende migratiefase worden de centrale basisgegevens in de midoffice leidend en zal er vanuit de midoffice gekoppeld worden naar de landelijke basisregistraties.



bekend zijn.' Een ander voorbeeld: 'Waar mogelijk attendeert onze gemeente burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties op voor hen relevante dienstverlening (pro-actieve dienstverlening).'

Binnen het aandachtsgebied interne organisatie en samenwerking gaat het om intergemeentelijke samenwerking en om samenwerking met andere overheidspartijen. Een voorbeeldrichtlijn is: 'Onze gemeente werkt in haar streven naar integrale dienstverlening en integrale uitvoering van overheidstaken actief samen met partnerorganisaties in en tussen sectorale ketens.' Of 'Onze gemeente combineert het ontwikkelen van oplossingen voor de eigen elektronische gemeente met het oplossen van actuele maatschappelijke vraagstukken. Dat betekent dat een belangrijk deel van verbeteringen wordt gerealiseerd bij en door sectorale afdelingen'.

Lokaal maatwerk met inzicht in de consequenties

Hoewel de strategische bouwstenen voor de e-gemeente zijn gebaseerd op hetgeen aan landelijk beleid en wetgeving op gemeenten afkomt, is het belangrijk ze op lokaal niveau uit te werken. Dat kan goed worden geïllustreerd met het hiervoor genoemde principe voor het niet meer opvragen van gegevens die al bekend zijn bij de overheid. Als deze beleidsuitspraak letterlijk wordt genomen, dan zou een gemeente alle gegevens die ergens in Nederland bij een overheidsorganisatie beschikbaar zijn, moeten kunnen hergebruiken. Dat is voorlopig om praktische redenen niet haalbaar. Een gemeente moet daarom keuzes maken. Het ligt in ieder geval voor de hand om op de landelijke basisregistraties aan te sluiten en hier als gemeente een tijdspad voor te kiezen dat de gemeente past maar wel valt binnen de bij de basisregistraties horende wettelijke kaders. Daarnaast zijn er zowel sectorale bestanden bij ketenpartners als interne gemeentelijke bestanden die ontsloten zouden moeten worden. Een gemeente dient hier selectief keuzes te maken. Welke afdelingsbestanden lenen zich ervoor om gemeentebreed te ontsluiten en op welke termijn kan dat? En wat zijn qua hergebruik de belangrijkste sectorale bestanden bij ketenpartners waarmee koppelingen gerealiseerd kunnen worden? Belangrijk is ook dat gemeenten hun keuzes maken met inzicht in de consequenties, zoals benodigde oplossingen, kosten en personele inzet. Door op die manier keuzes te maken, ontstaan strategische plannen die zowel concreet als realistisch zijn. Nieuw aan de hier geformuleerde benadering is dat elementen uit de architectuurwereld naar een niveau worden getild waar de strategie wordt geformuleerd en de aansturing door de top plaatsvindt. Het domein strategie, het werkterrein van beleidsmedewerkers, ambtelijke top en bestuurders, wordt zo verbonden met het domein architectuur waar architecten en I&A-professionals – op basis van de gekozen strategie – de inrichting van de organisatie uitwerken. Omdat de architectuurbenadering zich goed leent om de inrichting van de organisatie eerst op hoofdlijnen uit te werken en dat met modellen te visualiseren, is ook architectuur een goed managementinstrument.

Samenhang

Strategie en architectuur vormen managementinstrumenten die alleen in samenhang goed kunnen worden ingezet. Om het totaalbeeld te completeren voegen we aan

NORA

De 1.0-versie van de Nederlandse OverheidsReferentie-Architectuur verscheen in oktober 2006, na een opdracht van het ministerie van BZK aan ICTU (www.ictu.nl). ICTU is de organisatie waar veel landelijke programma's voor het ontwikkelen van de e-overheid zijn ondergebracht.

NORA is een uitwerking en invulling van het architectuurraamwerk uit het al in 2002 verschenen BZK-rapport Architectuur elektronische overheid.

NORA beschrijft een landelijk architecturaal kader voor de e-overheid en bestaat uit ontwerpprincipes en bijbehorende modellen. Omdat NORA principes bevat voor alle typen overheidsorganisaties, kan per bestuurslaag een nadere uitwerking worden gemaakt. Het landelijke resultaat daarvan, zoals de Referentiearchitectuur elektronische gemeente, kan per overheidsorganisatie weer worden uitgewerkt tot een enterprise architectuur. Dit wordt ook wel het matroesjka-model genoemd, naar analogie van de Russische poppetjes die ieder voor zich weer passen in een poppetje van een bovenliggende maat.

de strategiekant nog de externe omgeving toe. Externe ontwikkelingen, zoals de invloed van internet op de maatschappij, het landelijke beleid met betrekking tot de e-overheid, de landelijke voorzieningen voor de e-overheid en ook de bij die voorzieningen behorende nieuwe wetgeving zijn input voor strategieontwikkeling. Aan de architectuurkant is verder de inrichting van de organisatie belangrijk. Deze kan worden opgesplitst in de bedrijfs-, de informatie- en de technische architectuur. Het gewenste eindresultaat van de inrichting is dat die in lijn is met de bedrijfsdoelstellingen (*alignment*) waaronder de op concernniveau geformuleerde ambities voor de eigen e-gemeente. Het totaalbeeld is samengevat in *figuur 1*.

Het proces en de rolverdeling

Terwijl de strategie – in een goede interactie met de organisatie – wordt geschreven door beleidsmedewerkers en vervolgens vastgesteld door de ambtelijke top en het bestuur, is het uitwerken van de architectuur een zaak van proces- en informatiearchitecten. Het realiseren – oftewel bouwen en implementeren – van systemen en het inrichten van processen ten slotte is een zaak voor systeemaannemers en proceseigenaren (het lijnmanagement). Zie *figuur 2*.

Het bestuur en de ambtelijke top zullen na vaststelling van de strategie ook sturing moeten geven aan de verdere uitwerking en realisatie. Na het opstellen van een project- of programmaplan wordt de voortgang bewaakt, worden resultaten vergeleken met de eerder geformuleerde ambities en worden doelen en aanpak zonodig bijgesteld. Op deze manier kunnen gemeentelijke bestuurders en managers op een samenhangende wijze sturing geven aan de realisatie van de eigen e-gemeente. ■



Over de auteur

Adrie M.J. Spruit is sinds 2003 projectleider informatiearchitectuur bij het landelijke programma e-Provincies. Daarnaast is hij sinds 2005 als adviseur architecturen en standaarden verbonden aan het programma EGEM. Hij werkt onder meer aan de Referentiearchitectuur elektronische gemeente (Refag).

- 1 Rapport ICT leeft niet bij colleges van B&W, VNG 2006.
- 2 Rapport Van trendvolger tot elektronische superstore, ministerie van Binnenlandse Zaken 2006.

Literatuur

EGEM, *Handreiking Strategie elektronische gemeente*, EGEM, 2007.

EGEM en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), *Vermeenvuldigen door delen, 11 stappen om te komen tot intergemeentelijke ICT-samenwerking*, EGEM, 2007.

-Ministerie van BZK en de VNG, *Puzzelen met prioriteit*, Ministerie van BZK, 2005

Verklaring Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de elektronische overheid, in 2006 ondertekend door de minister van BZK en de voorzitters van VNG, IPO en de UvW.

Ministerie van BZK, *Van trendvolger tot elektronische superstore*, ministerie van BZK, 2006.

VNG, *ICT leeft niet bij colleges van B&W*, VNG, 2006.

Ministerie van BZK, *Architectuur elektronische overheid*, Ministerie van BZK, 2002.

De Handreiking Strategie e-gemeente is te bestellen of te downloaden via www.egem.nl. Naast deze Handreiking heeft EGEM ook diverse architectuurproducten ontwikkeld, zoals het Referentiemodel e-dienstverlening (midoffice), het Referentiemodel voor het Stelsel van Gemeentelijke Basisgegevens (RSGB), SiUF (Standaard UitwisselingsFormaat) en standaard E-formulieren voor het doen van productaanvragen. Deze vormen samen de Referentiearchitectuur elektronische gemeente (Refag).