

De toekomst van de (elektronische) provincies; over lastige ontwikkelingen en kansrijke perspectieven

Welke toekomst is er weggelegd voor de provincies in een Nederland waar overheden zich omvormen tot de digitale overheid? De ontwikkelingen op dit terrein laten zien dat er goede perspectieven zijn. U vindt in verder in dit hoofdstuk een richting-aanwijzer naar het pad dat provincies daarin kunnen bewandelen. Het blijkt dat er nog veel werk moet worden verricht om de kansen die er liggen te benutten.

De uitdaging voor de komende jaren

Als middelste bestuurslaag hebben de provincies het niet gemakkelijk. De gemeenten ontwikkelen zich tot hét loket van de overheid voor burgers en bedrijven. Het rijk formuleert het landelijk beleid en doet regelmatig rechtstreeks zaken met de gemeentelijke bestuurslaag. Wat is de positie van de provincies in dat krachtenveld? Hoe kunnen provincies werken aan hun strategische positie? En hoe past het thema van de elektronische overheid daarbij?

Om die vragen te beantwoorden maken we even een pas op de plaats met een analyse van de ontwikkelingen, zowel bij de provincies als gemeenten. Waarom ook bij gemeenten? Omdat wat daar gebeurt van wezenlijk belang is voor de positie van de provincies. Denk bijvoorbeeld aan de landelijke beleidslijn dat gemeenten zich zullen ontwikkelen tot de frontoffice van de hele overheid. Daarna blikken we vooruit, naar de mogelijkheden voor provincies om in deze veranderende omgeving een rol van betekenis te spelen.

Ontwikkelingen in het provinciale veld

In 2002 verscheen het rapport *Op schaal gewogen* van de adviescommissie *Regionaal bestuur in Nederland*, kortweg de commissie Geelhoed genoemd. De conclusie was dat de structuur van het huis van Thorbecke, de manier waarop het overheidsbestuur in Nederland is georganiseerd met zijn drie lagen van rijk, provincies en gemeenten, zich had bewezen en in tact kon blijven. Maar de commissie concludeerde ook dat allerlei ontwikkelingen en ontstane knelpunten noopten tot een inhaalslag om het achterstallige onderhoud aan het huis weg te werken. Door nieuwe bestuurlijke organisaties, constructies en afstemmingsverbanden was de 'bestuurlijke drukte' op de tussenverdieping van het huis, het provinciale niveau, fors toegenomen. Voor het versterken van de strategische positie van de provincies deed de commissie de volgende aanbevelingen:

- zorg voor schaalvergroting door het samenvoegen van provincies waar dat nodig is (de Randstad);
- realiseer interprovinciale samenwerking waar samenvoeging minder voor de hand ligt;
- realiseer decentralisatie van rijkstaken naar het provinciale middenbestuur;
- versterk de rol van provincies als opdrachtgever in de regio.

Wat is hiervan terecht gekomen?

Het samenvoegen van provincies is tot op heden niet gelukt. Het laatste initiatief was een voorstel om te komen tot een grote randstadprovincie waarin Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland zouden opgaan. Het nieuwe kabinet Balkenende, dat begin 2007 aantrad, zag echter niets in die plannen. Waarmee ook deze poging om de 'bestuurlijke drukte' op middenbestuurniveau terug te brengen strandde.

Decentralisatie van rijkstaken in combinatie met een regionale regisserende rol van provincies is op een paar terreinen wel gerealiseerd. De verantwoordelijkheid van de provincies voor het organiseren van het regionale openbaar vervoer is nu een lopende activiteit. De rol van de provincies in de jeugdzorgsector was er al, maar is in 2005 met de nieuwe Wet op de jeugdzorg vernieuwd en versterkt. Een vrij nieuwe rol van provincies zien we bij de eind 2006 aangenomen Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) en de bijbehorende implementatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Dit om te komen tot een meer integrale aanpak van de inrichting van het platteland. In alle gevallen zien we dat de provincie stuurt en organiseert en daarmee op regionaal niveau opdrachtgever is en regisseur van de uitvoering.

Provincies moeten zelf aan de slag

De uitdagingen voor de provincies om zich als middenbestuur te versterken zijn er sinds het verschijnen van het rapport van de commissie Geelhoed dus niet minder op geworden. Grote structuurveranderingen in het binnenlandse bestuur in Nederland blijken niet haalbaar. De decentralisatie van rijkstaken naar de provincies lukt hier en daar wel, maar tegelijkertijd dreigt het wegsijpelen van taken naar het lokale niveau. Zelfs het bestaansrecht van de provincies is niet voor iedereen vanzelfsprekend. Maar hoe dan ook, uiteindelijk zullen bewegingen om deze trends te keren vooral van de provincies zelf moeten komen.

Verbeteren met ICT

Belangrijke verbeterthema's voor de provincies zijn: de taakin-vulling, de kwaliteit van de dienstverlening, de relatie met de gemeenten, de samenwerking met ketenpartners en de stroomlijning en kwaliteit van de bedrijfsprocessen. Bij elk van deze thema's gaat het in essentie om zowel interne organisatieontwikkeling als het verbeteren van de externe gerichtheid. Hier zien we ook de link met het thema e-overheid. Niet alleen in de betekenis van het ontsluiten van de dienstverlening via internet, maar juist ook als een breed strategisch concept om het functioneren van de overheid te verbeteren. Dat concept van een moderne elektronische overheid die klantgericht werkt, die zorgt voor betere dienstverlening en administratieve lastenverlichting, die intern efficiënt is georganiseerd en die goed samenwerkt met collega-organisaties in het publieke domein, vergt een forse transformatie van alle overheidsorganisaties. Onderdelen van die transformatie zijn het klantgericht kantelen van de organisatie aan de voorkant, het digitaliseren van de interne werkprocessen en het koppelen van de eigen informatiehuishouding aan externe elektronische oplossingen. Bij dat laatste gaat het zowel om systemen van ketenpartners als om gemeenschappelijke overheidsbrede voorzieningen zoals de basisregistraties.

'Een breed strategisch concept om het functioneren van de overheid te verbeteren'

We zien hier een opwaardering van het thema ICT. Nog tot in de jaren negentig was informatievoorziening bij veel overheidsorganisaties vooral een facilitair onderwerp. Maar eind 2003 presenteerde het kabinet het actieprogramma *Andere Overheid* en medio 2004 kwam de kabinetsnotitie *Op weg naar de Elektronische Overheid* uit. Op visieniveau was beschreven waaraan een vernieuwde moderne overheid zou moeten voldoen en welke rol ICT daarbij zou spelen, mede in relatie tot Internet en de nieuwe informatie-maatschappij. Daarmee werd ICT een integraal en dominant onderdeel van de bedrijfsstrategie van de gehele overheid.

Verdergaande digitalisering, architectuurvraagstukken, nationale wetgeving en Europese richtlijnen hebben directe invloed op de route die de provincies hierbij volgen. Hieronder belichten we die ontwikkeling in vogelvlucht en geven we aan welke perspectieven ze voor provincies bieden.

Verdergaande digitalisering: van de voorkant naar het hart van de organisatie

De provincies hebben de laatste jaren al duidelijke resultaten geboekt rondom het thema e-overheid. Op internet zijn zij goed aanwezig met elektronische formulieren en informatie over onder andere regelgeving en hun producten. Dit zijn echter resultaten aan de voorkant. Op zich is dat een vrij smalle benadering van het thema e-overheid. Want de mogelijkheden om met ICT effectiever, efficiënter en integraler te werken, en daarmee ook klantgerichter, worden op die manier nog maar beperkt benut. Om die mogelijkheden wel te benutten is meer nodig, zoals het digitaliseren van de interne werkprocessen en het elektronisch koppelen van die processen en bijbehorende informatiesystemen met die van partners in sectorale ketens. Hier en daar is men er al mee begonnen, maar de echt grote slagen op dit terrein moeten bij de meeste provincies nog worden gemaakt.

Hetzelfde geldt voor administratieve lastenverlichting. In elektronische formulieren zouden geen gegevens opgevraagd moeten worden die de overheid al beschikbaar heeft. Maar zaken als voorinvulling van elektronische formulieren met reeds bij de overheid bekende basisgegevens gebeurt nog heel weinig. Deels heeft dat te maken met de landelijke basisregistraties die eraan komen, maar nog niet beschikbaar zijn. Maar ook de basisgegevens uit de eigen organisatie worden daarvoor nog nauwelijks gebruikt. Veelal zitten deze gegevens, die eigenlijk op concernniveau voor alle afdelingen beschikbaar zouden moeten zijn, nog verstopt in de sectorale taakspecifieke applicaties in de backoffice. Kortom, na het verbeteren van de voorkant staan de provincies nu voor het doorvoeren van de echt grote veranderingen in de organisatie zelf.



Architectuur voor samenhang binnen de e-overheid

De nieuwe digitale voorzieningen kunnen niet los van elkaar worden gezien. De vraag is: hoe gaan alle oplossingen onderling samenwerken, op het niveau van zowel processen als systemen binnen de eigen organisatie, in sectorale ketens en op landelijk niveau? Er is samenhang nodig en daar gaat architectuur over. Door de noodzaak tot samenhang hebben bestuurslagen een toenemende behoefte aan een gezamenlijke architectuur om hun processen en informatiehuishouding in te richten naar de doelstellingen van de e-overheid. Inmiddels is hiervoor op landelijk niveau een belangrijke referentie beschikbaar: de Nederlandse OverheidsReferentiearchitectuur, kortweg NORA genoemd. In oktober 2006 verscheen hiervan de 1.0-versie. NORA beschrijft een landelijk architecturaal kader voor de e-overheid en bestaat uit ontwerpprincipes, bijbehorende modellen en standaarden. Het wijst overheidsorganisaties de weg bij het inrichten van de eigen organisatie en het digitaal koppelen met andere organisaties.

NORA bevat zoals gezegd principes en modellen die generiek zijn voor de gehele overheid. Aanvullend daarop kan elke bestuurslaag NORA verder uitwerken tot een architectuur die ook voorziet in wat specifiek is voor een bestuurslaag. Gemeenten hebben deze stap inmiddels gemaakt. De provincies stelden in de loop van 2007 gezamenlijk vast dat een eigen architectuur vooralsnog niet nodig is. Zij zien NORA als een landelijke referentie die zonder aanpassingen ook voor provincies goed bruikbaar is. Wel zullen provinciale uitwerkingen van de NORA worden gemaakt voor bepaalde sectorale thema's. Inmiddels is dat gebeurd voor de provinciale implementatie van de nieuwe Wet algemene bepalingen omgevingsvergunning (de Wabo).

Wetgeving is bepalend

Veel landelijke voorzieningen in het kader van de e-overheid krijgen een juridisch kader. De basisregistraties zijn een goed voorbeeld van die ontwikkeling. Het gebruik van de landelijke basisregistratie wordt verplicht en dat wordt bij wet geregeld. Maar ook voor het gebruik van het burgerservicenummer (BSN) is er inmiddels een wet. Daarnaast is de laatste jaren meer algemene wetgeving ontwikkeld zoals de Wet elektronische handtekening en de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Webv). Daarmee verdwijnt de vrijblijvendheid. Het betekent dat de wetgeving rondom de e-overheid een nieuwe factor wordt voor provincies bij het bepalen van de ambities, het plannen van implementatieprojecten en het beschikbaar stellen van de benodigde middelen daarvoor.



Sectorale ontwikkelingen

Als het thema e-overheid gaat over het verbeteren van het functioneren van de overheid, dan moeten we dat natuurlijk terugzien in de sectoren waar het werk gebeurt. Bij sectorale vernieuwingen speelt ICT dan ook steeds vaker een belangrijke rol. De hier al genoemde nieuwe Wet elektronisch bestuur (de Wabo) is daar een voorbeeld, met vanaf begin 2009 een centraal elektronisch loket voor de klant en een centraal elektronisch dossier voor alle overheidsorganisaties die de vergunningaanvragen zullen afhandelen (waaronder de provincies). Een ander actueel voorbeeld is de Jeugdzorg, die een verbeteringslag wil maken met de invoering van een elektronisch kinddossier. Eveneens een sectorale uitdaging binnen het thema elektronische overheid is de implementatie van de in december 2006 vastgestelde Europese dienstenrichtlijn. Buitenlandse dienstverleners die hier willen werken moeten de benodigde formaliteiten elektronisch kunnen aanvragen. De ingang daarvoor wordt één loket, het landelijke zogenoemde 1-loket. Hierop moeten eind 2009 alle overheidsorganisaties die voor deze formaliteiten bevoegd gezag zijn, met hun processen en systemen zijn aangesloten. Telkens gaat het om landelijke ontwikkelingen met ICT als een belangrijke component om het functioneren van de overheid te verbeteren. En telkens weer zullen provincies hierop tijdig en adequaat moeten inhaken om aan hun rol als middenbestuur in de sectoren een goede invulling te geven.

Ontwikkelingen in het gemeentelijke veld

In 2005 bracht de commissie Gemeentelijke dienstverlening (commissie Jorritsma) in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een rapport uit met een visie uit op de gemeentelijke dienstverlening. De kernboodschap van het rapport met de titel *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten* was dat de gemeenten binnen tien jaar dé poort tot de overheid zouden moeten zijn. In 2006 verscheen de landelijke bestuurlijke verklaring *Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de elektronische overheid*, die ondertekend werd door de VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen en het kabinet. Hierin bleek deze visie al te zijn overgenomen. In de verklaring lezen we: '(...) *de héle overheid stelt gemeenten in staat voor persoonlijk contact met burgers aan balie of telefoon de poort tot de overheid te zijn. Ook voor bedrijven kunnen gemeenten deze rol vervullen, naast bijvoorbeeld de Kamers van Koophandel.*'

De commissie Jorritsma gaf ook al concreet aan wat gemeenten zouden moeten doen om dé poort tot de overheid te worden. Binnen tien jaar zouden zij vergaande afspraken moeten maken over standaardprocessen en -producten, over de wijze van samenwerken en over gezamenlijk opdrachtgeverschap. Inmiddels hebben de gemeenten een concept uitgewerkt voor de invulling van de nieuwe gemeentelijke frontoffice. Dit is vastgelegd in de publicatie *Gemeente heeft Antwoord©, het klantcontactcentrum van gemeenten als frontoffice voor de hele overheid*. Hierin is ook de fasering en strategie beschreven om een en ander te realiseren. Het is de bedoeling dat de gemeentelijke KlantContactCentra (KCC's) zich in een periode van tien jaar via benoemde stadia van volwassenheid ontwikkelen tot centra met een gedefinieerd kwaliteitsniveau.

Akkoorden met het rijk

Op 4 juni 2007 hebben de VNG en het rijk overeenstemming bereikt over een bestuursakkoord met de titel *Samen aan de Slag*. Aan het akkoord lag de overweging ten grondslag dat gemeenten de basis vormen van een overheid die slagvaardig de maatschappelijke problemen van deze tijd kan aanpakken. Daarom krijgen gemeenten meer sectorale beleidsvrijheid en ook meer financiële ruimte voor de invoering van de elektronische overheid. Opnieuw is hier het uitgangspunt dat er voor de dienstverlening aan de burger één loket voor de gehele overheid moet zijn, namelijk dat van de gemeente. Ook de rijksoverheid en provincies sloten, in september 2007, een akkoord. De reikwijdte hiervan is echter een andere. Het is een financieel akkoord waarin is

vastgelegd dat de provincies in 2008 € 200 miljoen aan provinciale middelen inzetten voor de investeringsagenda van het kabinet. De relatie met organisatieontwikkeling en het thema e-overheid ontbreekt hier. Relevant in de context van dit hoofdstuk is wel dat (naast de financiële afspraken) ook is afgesproken dat een commissie voorstellen gaat ontwikkelen voor de decentralisatie van taken van het rijk naar provincies.

Samenwerking in het gemeentelijke veld

Bij de implementatie van de elektronische overheid zijn de gemeenten ook op andere manieren de samenwerking aangegaan. Naast het ontwikkelen van een gezamenlijke architectuur werken ze samen bij de aanschaf en implementatie van software. Dat gebeurt in de samenwerkingsverbanden D!mpact, GovUnited en de zogenoemde ANDEZ-aanbestedingen.

De ANDEZ-trajecten staan voor gelegenheidscoalities waarbij een aantal gemeenten samen een aanbesteding doen voor software voor hun front- en midoffice. Het ICTU-programma EGEM begeleidt deze trajecten in samenwerking met Wouter Keller, een erkende autoriteit op het gebied van midofficearchitectuur en midofficesoftware.

D!mpact is ontstaan uit het digitale loket van de gemeente Enschede. Die zocht voor de doorontwikkeling van haar e-loket samenwerking met andere gemeenten. Inmiddels is een samenwerkingsverband ontstaan van zo'n tien gemeenten. Teams van architecten en I&A-medewerkers van deze gemeenten werken de functionele specificaties voor gezamenlijke oplossingen uit. Jaarlijks worden afspraken gemaakt over de personele capaciteit die de gemeenten daarvoor aan D!mpact uitlenen. Op die manier kan de D!mpact-organisatie op basis van gezamenlijke specificaties aanbestedingen organiseren voor het aanschaffen voor de deelnemende gemeenten van passende ICT-systemen. D!mpact is een coöperatieve vereniging. Inmiddels zijn er provincies die zich oriënteren op deelname aan D!mpact.

GovUnited is ontstaan binnen VNG-verband en is nu een programmabureau binnen ICTU. Het richt zich op het aanbieden van software-diensten volgens het ASP-model (Application Service Provider). De software draait dan elders terwijl elke gemeente die software via een zogenoemde webbased interface toch in de eigen organisatie kan gebruiken. Het voordeel hiervan is dat minder complexe ICT-systemen in eigen huis nodig zijn en dat drukt de kosten om zo'n omgeving in stand te houden. In de tweede helft van 2007 start GovUnited met een grote aanbesteding – in samenwerking met EGEM – volgens de ANDEZ-formule.

Elk van de hier genoemde samenwerkingsverbanden baseert zijn softwareoplossingen op de gemeentelijke referentiearchitectuur van EGEM. Belangrijkste onderdelen van die architectuur zijn het gemeentelijke midoffice-concept, een gezamenlijk referentiemodel voor de gemeentelijke basisgegevens (RSGB) en StUF, het gemeentelijke Standaard UitwisselingsFormaat.



Een kansrijk perspectief voor provincies

Welke mogelijkheden bieden de hier geschetste ontwikkelingen nu voor de provincies? Een van de doelstellingen van het landelijke beleid voor de e-overheid is dat de overheidsorganisaties in Nederland gaan functioneren als één integrale overheid, met de gemeente als dé poort ernaar toe. Meer dan nu het geval is moeten overheidsorganisaties ook gaan samenwerken in sectorale ketens. De provincies als middenbestuur bevinden zich in de positie om daarbij een toonaangevende rol te spelen. Schaalgrootte en kennis van de sectorale ketens geven hen de mogelijkheid het voortouw te nemen, als regionale coördinator en/of als opdrachtgever. Als de spin in het web kunnen provincies zich richten op het maken van afspraken over processen, ondersteunende informatiesystemen en het gezamenlijk gebruik van sectorale gegevens in de keten. Belangrijk daarbij is wel dat de provincies hun eigen informatiehuishouding goed op orde hebben. Dat betekent onder andere het organiseren van provinciale basisgegevens in bestanden op concernniveau, tijdig klaar zijn voor het aansluiten op de landelijke basisregistraties en het hebben van een visie op te realiseren gegevenskoppelingen in de ketens waarin de provincies opereren. Een voorbeeld van sectorale samenwerking en een succesvolle rol van provincies daarin is het landelijke project DURP (zie kader).



Digitaal Uitwisselbare Ruimtelijke Processen (DURP)

DURP is een landelijk programma van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Het is gericht op het uitwisselen van ruimtelijke plannen tussen gemeenten en provincies. De uiteindelijke bedoeling is alle ruimtelijke processen van de verschillende overheden digitaal met elkaar te verbinden. De laatste ontwikkelingen in een traject dat al veel langer loopt, worden geregeld met de Wet ruimtelijke ordening (Wro) die op 1 juli 2008 van kracht wordt. Vanaf dat moment moeten alle nieuwe ruimtelijke plannen digitaal, uitwisselbaar en bovendien vergelijkbaar zijn. Bovendien moeten ze digitaal beschikbaar zijn voor burgers en bedrijven. Een belangrijke oplossing daarvoor wordt Ro-Online, een landelijke elektronische portaal voor alle ruimtelijke plannen van de Nederlandse overheid.

In het DURP-programma werkt VROM samen met het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Unie van Waterschappen (UvW). Het programma is gericht op landelijk afstemming. Er worden afspraken gemaakt over gezamenlijke standaarden en er worden oplossingen zoals RO-Online ontwikkeld en geïmplementeerd. Door deze gezamenlijke sectorale aanpak werden de afgelopen jaren al belangrijke successen geboekt. Ook heeft het project duidelijk gemaakt dat de provincies als middenbestuur de goede rol kunnen spelen in de interbestuurlijke samenwerking die nodig is om in sectoren tot gezamenlijke oplossingen te komen.

De provincies in een stimulerende rol naar gemeenten

Als middenbestuur zitten de provincies wel eens knel tussen de belangen van het rijk en van gemeenten. Maar deze positie biedt ook kansen voor een natuurlijke verbindende rol tussen die twee. Met hun regionaal overzicht van wat er op lokaal niveau gebeurt, kunnen de provincies met steun van het rijk prima de partij zijn die gemeenten ondersteunt bij het implementeren van oplossingen. Door hun omvang hebben de provincies over het algemeen een goed geoutilleerde I&A-afdeling en ook is expertise aanwezig voor het ontwerpen en organiseren van processen. Vooral de kleinere gemeenten hebben gezien de complexiteit van de materie en de veelheid aan onderwerpen moeite met dit soort zaken. Provincies kunnen gemeenten daarom actief ondersteunen, bijvoorbeeld bij het zichtbaar maken van de urgentie van het onderwerp, het delen van kennis en het stimuleren van de onderlinge samenwerking tussen gemeenten. De provincie Noord-Brabant heeft vanuit zo'n rol een succesvol project uitgevoerd. Een ander voorbeeld van samenwerking met en tussen gemeenten is het nog lopend project Elo-Grunn (zie kaders).

Samenwerken met gemeenten in Noord-Brabant

Een goed voorbeeld van een regionaal initiatief is het regionale *Platform Elektronische Overheid* in de provincie Noord-Brabant. Het platform was een netwerk waarbinnen kennis en ervaringen op het gebied van e-government werden uitgewisseld. Politici, bestuurders en ambtenaren van gemeenten, waterschappen en de provincie ontmoetten elkaar bij kennisbijeenkomsten. Het Platform is destijds ontstaan uit het provinciale project *@brabant*. Het had vooral een aanjaagfunctie en begin 2007 is het als project beëindigd. De conclusie was dat de gemeenten elkaar zo goed hadden gevonden dat het platform niet langer nodig was. De bewustwording was vergroot en ook waren inmiddels de nodige intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ontstaan.



Het programma Elo-Grunn

ELO-Grunn is in november 2005 van start gegaan op initiatief van de Broederschap van Groninger gemeentesecretarissen. De verschillende overheden in de provincie Groningen zochten een manier om door samenwerking beter en sneller invulling te geven aan de elektronische overheid. Deelnemers zijn de provincie Groningen, de waterschappen en gemeenten. Het samenwerkingsverband wordt ondersteund door het ICTU-programma i-teams en er is deelname vanuit het rijk (BZK). Daarnaast brengt de provincie Groningen haar expertise in. Een van de doelstellingen van het programma is het verlagen van de kosten van de invoering van de basisvoorzieningen voor de elektronische overheid. De samenwerking biedt daar goede mogelijkheden voor. Door kennisuitwisseling en regie wordt gestreefd naar een zekere eenheid in aanpak en oplossingen. Ook zijn er in toenemende mate gezamenlijke contacten met de leveranciers van oplossingen.

Een regionaal ondersteunende rol van de provincies bij het realiseren van de elektronische gemeente veronderstelt overigens wel gezamenlijkheid bij het ontwikkelen van visies, architecturen en standaarden. Daarom is het goed dat provincies de oriëntatie op gemeentelijke architecturen en samenwerkingsverbanden, die al is begonnen, doorzetten.

Niet aan de voorkant de concurrentie aangaan

De gemeenten ontwikkelen zich de komende jaren tot het loket van de overheid voor burgers en bedrijven. Voor die door het rijk ondersteunde lijn hebben ook de provincies getekend. Op dit terrein de concurrentie met de gemeenten aangaan is dus niet meer aan de orde. Daarom doen de provincies er goed aan vooral te investeren in de ontwikkeling van hun mid- en backoffice. In de midoffice vanwege de positie als middenbestuur tussen gemeenten en rijk, en tevens de partij die op regionaal niveau het overzicht heeft. Een coördinerende en bewakende rol waarbij vanuit de midoffice de uitvoerende acties worden georganiseerd, past hier prima bij. Dat de uitvoering zelf elders gebeurt, bijvoorbeeld op lokaal niveau, is dan een logische en natuurlijke taakverdeling. Het samenspel tussen de bestuurslagen ziet er dan als volgt uit. Het rijk formuleert het landelijk beleid en zorgt voor wetgeving, de provincies organiseren de implementatie en uitvoering en op lokaal niveau vindt, onder andere door gemeenten, de uitvoering plaats. De kansen voor provincies in de backoffice hebben te maken met de specialistische taken in de sectorale afdelingen. Door hun schaalgroottes hebben provincies de mogelijkheid meerdere vormen van specialistische kennis in huis te hebben en te houden. De provincies zijn daardoor goed toegerust voor het afhandelen van complexe aanvragen, ook als die elders binnenkomen. Gecombineerd met de gemeentelijke rol aan de voorkant van de overheid kunnen de provincies zich op die manier ontwikkelen tot een specialistische backoffice-organisatie voor de Nederlandse gemeenten.

Verdergaande interprovinciale samenwerking noodzakelijk

Er zal altijd een spanningsveld blijven tussen enerzijds de voordelen van gezamenlijke oplossingen op interprovinciaal niveau, zoals standaard processen, gezamenlijke ICT-systemen en ICT-standaarden en anderzijds de behoefte van de afzonderlijke provincies aan autonomie. Toch wordt steeds duidelijker waar het naartoe moet. Het aansluiten op landelijke voorzieningen zoals de basisregistraties vraagt om standaarden en een gezamenlijk beeld van de provinciale processen en gegevenshuishouding. Ook ketensamenwerking en het daarvoor koppelen van werkprocessen en ICT-systemen vraagt om eenheid in bestanden en gegevens. Steeds vaker zullen provincies gezamenlijk, dus als bestuurslaag, moeten onderhandelen over oplossingen in sectoren en op landelijk niveau. Maar dat is lastig als zij geen gezamenlijke beelden hebben. Anders gezegd: voor een

effectief opereren in sectorale ketens en een digitale landelijke omgeving is het belangrijk dat provincies dat kunnen doen vanuit eigen interprovinciale referentiekaders (zoals afspraken over processen, informatiearchitecturen en ICT-standaarden).

Om zover te komen zijn twee zaken essentieel. Ten eerste de bereidheid om samen te werken. Ten tweede het bundelen van financiële middelen, kennis en menskracht. Goede voornemens zijn niet genoeg. Gezamenlijke projecten hebben alleen kans van slagen als geld en menskracht beschikbaar worden gesteld. Daarvoor is commitment en sturing op bestuurlijk niveau nodig. Het gemeentelijke samenwerkingsverband D!impact kan daarbij als voorbeeld dienen. Ook kan gedacht worden aan de Waterschapshuisconstructie van de waterschappen (zie kader). De geplande beheerorganisatie voor de provincies (GBO-provincies) die voorlopig bij het IPO wordt ondergebracht, kan overigens gezien worden als het begin van zo'n constructie.

Het Waterschapshuis

Een goed voorbeeld van hoe een bestuurslaag heel concreet kan samenwerken is het Waterschapshuis. Het bestuur van de Unie van Waterschappen, de koepelorganisatie van de waterschappen in Nederland, besloot in juni 2004 dat samenwerking op ICT-gebied noodzakelijk was. In het protocol *Samenwerking in ICT* legden de dijkgraven van de waterschappen vast hoe ze dat zouden gaan invullen. Begin 2005 is het Waterschapshuis van start gegaan als regie-, uitvoerings- en beheerorganisatie op het gebied van ICT voor alle 26 waterschappen. Onder begeleiding van het Waterschapshuis worden afspraken gemaakt over gezamenlijke ICT-standaarden, nieuwe gezamenlijke informatiesystemen en het volgens dezelfde structuur (architectuur) inrichten van de informatiehuishoudingen van de waterschappen. Daarmee wil men twee dingen bereiken:

- goede digitale dienstverlening voor burgers en bedrijven;
- kostenbesparingen op alle ICT-uitgaven.

De achterliggende gedachte is dat alle waterschappen zich met dezelfde taken bezighouden en dat in veel gevallen met een gezamenlijk informatiesysteem kan worden volstaan. Begin 2007 werkten er bij het Waterschapshuis 15 medewerkers (12 fte) aan het ontwikkelen en beheren van de gezamenlijke ICT-omgeving.



Samen sterk staan

Provincies hebben het, zoals aan het begin van dit hoofdstuk is gesteld, niet gemakkelijk. Waar gemeenten zich ontwikkelen tot hét loket van de overheid voor burgers en bedrijven en ook verder zijn in het vormen van samenwerkingsverbanden, lijkt de rol van de provincies juist onder druk te staan. Toch zijn er ook door het toenemende belang van ICT goede mogelijkheden voor provincies om hun strategische positie te versterken. Digitalisering van de overheid past heel goed bij de intermediaire positie van de provincies als middenbestuur. Verbinden is dan een sleutelbegrip. Dat vergt communicatie en het uitwisselen van gegevens, en dat zijn juist de zaken die de overheid in toenemende mate elektronisch doet. Digitalisering biedt dus kansen om die verbindende rol te versterken. Provincies kunnen zich ontwikkelen tot digitale kruispunten in een moderne, steeds meer integraal werkende landelijke overheid. Dat vereist wel opereren vanuit een sterke positie. Daarvoor is samenwerking nodig en is er behoefte aan oplossingen waar alle provincies achter staan. Op dit vlak kunnen de provincies nog grote slagen maken. De schaalgrootte is het probleem niet. Elke provincie heeft een goede personele bezetting in de vakgebieden informatievoorziening, automatisering en de organisatie van de werkprocessen. Het vrijmaken van fte's en andere middelen ligt binnen de bestaande mogelijkheden, en kennis is ook aanwezig. Met de juiste visie en aanpak kunnen provincies zich ontwikkelen tot de verbindende schakel tussen het rijk en de gemeenten, tot een sterke coördinerende partner in sectorale ketens en tot een organisatie die op regionaal niveau in de backoffice de beste specialisten in huis heeft.

Adrie Spruit
Projectleider informatiearchitectuur