

Ketens binnen de elektronische overheid: verbetering of bottleneck?

Een verkenning van de organisatorische consequenties van elektronische dienstverlening voor de schakels in de keten

Voorwoord

Deze scriptie geeft de resultaten weer van een verkenning welke is gedaan als afronding van de avondopleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Dank is verschuldigd aan Victor Bekkers, wiens begeleiding ik zeer op prijs heb gesteld. Daarnaast wil ik als laatste, maar zeker niet als minste, het thuisfront bedanken voor alle steun.

Mw. H.L.E. (Hylke) Wierda
Examenummer 105624
Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam

Begeleiding:
Prof.dr. V.J.J.M. Bekkers, Erasmus Universiteit Rotterdam

Tweede beoordelaar:
Dr. A.R. Edwards, Erasmus Universiteit Rotterdam

Rotterdam, 24 mei 2004

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Achtergrond	7
1.2	Probleemstelling	10
1.2.1	Deelvragen	11
1.3	Aanpak van het onderzoek	11
1.4	Leeswijzer	11
2	De elektronische overheid	13
2.1	Inleiding.....	13
2.2	Achtergrond en historie.....	13
2.3	Definiëring en ontwikkeling	15
2.4	Vraaggerichte elektronische dienstverlening.....	17
2.5	Multichannelmanagement.....	19
2.6	Keteninformatisering.....	20
2.6.1	Samenwerking binnen ketens	20
2.6.2	Fasen van keteninformatisering	21
2.6.3	Informatienetwerken; de aandachtspunten	22
2.7	Conclusie	24
3	Ketenintegratie en de organisatorische consequenties	26
3.1	Inleiding.....	26
3.2	Ketens en ketenintegratie	26
3.2.1	Definitievorming en kenmerken.....	26
3.2.2	Ketenregie	29
3.2.3	Doel van ketenintegratie.....	29
3.3	Ketens identificeren	30
3.4	Ontwikkelingsmodel en organisatorische neerslag	32
3.4.1	Het INK-model	32
3.4.2	Effecten van ketensamenwerking op de organisatie.....	38
3.4.3	Ontwikkelingsfasen en ketensamenwerking	42
3.5	Conclusie	45
4	Methodologie en casusselectie	47
4.1	Inleiding.....	47
4.2	Casusselectie en methode van gegevensverzameling	47
5	Casusbeschrijving en analyse.....	50
5.1	Inleiding.....	50
5.2	Het landelijk Project Loket Bouwen en Wonen.....	50
5.3	Casus: Het gemeentelijke Loket Bouwen en Wonen	51
5.3.1	Historie en achtergrond	51
5.3.2	De ketenpartners	52
5.3.3	Het Serviceloket	54
5.4	Ontwikkelingsfase van de beschreven casus.....	57
5.5	Organisatorische consequenties van het loket.....	59
5.5.1	Management van processen	59
5.5.2	Klanten en leveranciers	61
5.5.3	Strategie en beleid.....	61
5.5.4	Bestuur en financiers.....	62
5.5.5	Management van middelen	63
5.5.6	Management van medewerkers/ medewerkers	65
5.5.7	Leiderschap	66
5.5.8	Maatschappij	66
5.6	Analyse en kritische succesfactoren	67
5.6.1	Kritische succesfactoren.....	71
6	Conclusie	73

1 Inleiding

Deze scriptie is geschreven als afstudeeropdracht voor de studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. In het voorliggende stuk wordt nader ingegaan op de organisatorische consequenties voor gemeenten die te maken hebben met integrale elektronische dienstverlening en ketenintegratie. Deze begrippen slaan op ontwikkelingen die de laatste jaren in veel gemeenten hun intrede hebben gedaan en die ieder voor zich, maar vooral ook samen diep kunnen ingrijpen op de bestaande organisatiestructuren.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de achtergrond, het doel en de precieze vraagstelling van dit onderzoek.

Voor een leeswijzer voor het gehele document, verwijst ik u naar paragraaf 1.4 Leeswijzer.

1.1 Achtergrond

“ICT-ontwikkelingen zijn doorgedrongen in alle haarvaten van onze samenleving. Dit heeft ook grote gevolgen voor de relatie tussen overheid en burger, de inrichting en het functioneren van de overheid.”¹

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw, wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën binnen het openbaar bestuur. Dit is een ontwikkeling die dan al langer gaande is, maar die met de publicatie van de zogeheten BIOS-nota's² en verschillende actieprogramma's een extra impuls heeft gekregen. Toentertijd waren, zoals Lips³ aangeeft, 'de verwachtingen ten aanzien van deze verbeteringen hoog; de nieuwe technologie belooft een verhoging van de efficiëntie, de effectiviteit en een verbeterde klantgerichtheid. Vooral de potentiële koppeling en integratie van informatiesystemen, waardoor de samenhang van informatie in de dienstverleningsrelatie tussen overheid en burger sterk kan worden verbeterd, spreekt velen tot de verbeelding. Informatie- en communicatietechnologie (ICT) lijkt een overheidsorganisatie mogelijk te maken waar men niet langer van het kastje naar de muur wordt gestuurd'. Vanuit de beleidsvisies is de inzet van ICT er vooral op gericht om de klant meer centraal te stellen. Uit onderzoek van Van Venrooy blijkt dat de overheid in haar beleidsnota's duidelijk de mogelijkheden tot verbetering van de publieke dienstverlening door de inzet van ICT op de kaart heeft gezet.⁴ Zo is bijvoorbeeld het aantal gemeentelijke websites sinds 2001 door de inzet van stimuleringsregelingen enorm toegenomen.⁵ Eén van deze regelingen was bijvoorbeeld een subsidie voor een gemeentelijke producten- en dienstencatalogus (VIND) die door het ministerie van BZK werd verstrekt. In 2004 zijn alle gemeenten on-line en kunnen burgers ongeveer 40% van de overheidsdienstverlening via internet afnemen, bijvoorbeeld via het overheidsloket,⁶ waar producten zoals subsidies, vergunningen en uitkeringen worden aangeboden en de burger naar de betreffende organisatie wordt doorverwezen.⁷

Deze grootschalige invoering van informatie- en communicatietechnologie bij de overheid heeft gezorgd voor veel veranderingen. Zowel binnen als tussen de overheidsorganisaties zijn niet alleen de afbakening van de taken en de grenzen, maar ook de interne processen aan veranderingen onderhevig, om te kunnen voldoen aan de eisen die de moderne samenleving en de invoering van technologieën aan de organisatie(onderdelen) stelt.

Meer concreet kunnen de volgende veranderingen genoemd worden:

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Contract met de Toekomst. Een visie op de elektronische relatie overheid – burger*, Den Haag, 19 mei 2000.

² BIOS staat voor Beleidsinformatievoorziening Openbare Sector.

³ Lips, A.M.B., *Elektronische overheid bestaat vooral op papier. Weekblad*, 1998, week 8.

⁴ Venrooy, A. van, *Nieuwe vormen van interorganisationele publieke dienstverlening. De ontwikkeling en verkenning van een ontwerpaanpak*, Eburon, Delft, 2002, pp. 3.

⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Uitvoeringsrapportage 2001 van het Actieprogramma ELO 1999-2002*, Den Haag, 5 december 2001.

⁶ Zie www.overheidsloket.nl

⁷ Zie www.advies.overheid.nl.

- *Transparantie van de overheid.* Door het gebruik maken van de mogelijkheden die ICT biedt op het terrein van de bedrijfsvoering kan beter en inzichtelijker gestuurd worden op resultaten. Een voorbeeld hiervan is het rekenschap afleggen op basis van concrete resultaten. Ook op andere terreinen kan de transparantie worden verhoogd. Zo betekent transparantie in de dienstverlening dat de 'kastjes en de muren' van de overheid moeten verdwijnen, dat informatie gedeeld en hierdoor inzichtelijker wordt.⁸
- *Vraaggerichte dienstverlening.* ICT geeft een extra impuls aan de vraaggerichte dienstverlening zoals die in het bijzonder door gemeenten wordt aangeboden. Hierbij staat niet langer het aanbod van de organisatie centraal, maar wordt de vraag van de cliënt (burger of bedrijf) als uitgangspunt genomen. Dit wordt ook wel het kantelen van de organisatie genoemd. Een voorbeeld waarbij dit is geprobeerd is het samenwerkingsverband van het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI).
- *Ketenregie of ketenomkering.* Binnen de gehele keten komt de cliënt centraal te staan. Dit leidt wel eens tot de constatering dat sprake is van ketenomkering, waarbij volgens Van der Aa e.a.⁹ door het expliciteren van de onderlinge afhankelijkheid partijen sneller bereid zijn om zich af te vragen wat de cliënt zich in relatie tot de andere partners wensen zou, in plaats van te blijven denken vanuit het eigen aanbod. Een voorbeeld hiervan is de ketenomkering bij welzijnsinstellingen in Dordrecht, waarbij de burger zelf mag kiezen welke diensten af worden genomen door gebruik te maken van persoonsgebonden tegoedbonnen.¹⁰
- *Ontkokering.* Vanuit de moderne samenleving wordt hoe langer hoe meer erkend dat het werken binnen strak gedefinieerde organisatiegrenzen niet meer werkt bij de inzet van nieuwe technologieën. Doordat gegevensdomeinen (bijvoorbeeld databases) steeds beter kunnen worden gekoppeld, kan ook steeds beter over de organisatiegrenzen heen worden gewerkt. Er is dan sprake van ontkokering en mogelijk zelfs van een herdefiniëring van structuren, doordat wordt gekeken naar de vraag 'wie doet wat en waarom'. Het is duidelijk dat veel vraagstukken omtrent dienstverlening organisatie-, sector- of regio-overstijgend zijn. Een voorbeeld is het Bedrijvenloket, waarbij ondernemers vragen die te maken hebben met verschillende organisaties, zoals de gemeente, de Kamer van Koophandel en de Belastingdienst, kunnen stellen.

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft ICT de overheid ondersteund bij het inrichten van haar organisatie met de klant als uitgangspunt. Daarbij wordt de organisatie niet langer ingericht vanuit de aanbodkant (het van 'binnen-naar-buiten' denken), maar wordt gedacht vanuit een vraaggerichte oriëntatie (het van 'buiten-naar-binnen' denken). Van Duivenboden¹¹ geeft aan dat 'bij de (her-)inrichting van hun werkprocessen publieke organisaties zoveel mogelijk moeten uitgaan van een holistische benadering van de klant, in tegenstelling tot de traditionele bureaucratische benadering, waarbij de klant voor elke wens of behoefte zich tot een andere functionele organisatie(-eenheid) moet wenden'. Bij de bureaucratische benadering wordt alleen naar een deelaspect van een vraag van een klant bekeken. De betreffende afdeling is namelijk gericht op dat deelprobleem. Zo kon het vroeger voorkomen dat iemand een vergunning voor een garage aanvraag en na ontvangst en bouw pas te horen kreeg dat ook een inritvergunning aangevraagd had moeten worden bij de naastgelegen afdeling. In de holistische benadering wordt zoveel

⁸ Zuurmond, A. Een beeld is nog geen visie, in: *Overheid Innovatief*, juni 2002 en op www.zenc.nl.

⁹ Aa, A. van der e.a., *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*. Eindrapportage van Bestuur en Management Consultants (BMC), de Verbinding, Berenschot Procesmanagement, NL D8331 – 16 oktober 2002.

¹⁰ Instituut voor Maatschappelijke Innovatie (IMI), Expertisebureau voor Innovatieve Beeldvorming (XPIN), Forum voor Democratische Ontwikkeling (FDO), *Samenleving en politiek. Naar nieuwe verbindingen. Onderzoek ervaringen met interactieve beeldvorming t.b.v. bijeenkomst 1 december 2003*, Tien jaar motie Willems, november 2003.

¹¹ Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips, A.F.A. Korsten, Klantgericht werken en ICT. Op weg naar vraaggerichte elektronische publieke dienstverlening, *Bestuurskunde*, nr. 8, 2002.

mogelijk naar de klant en zijn vraag of probleem in zijn totaliteit gekeken, dus in samenhang met elkaar.

De directe aanleiding om klant- of vraaggericht te gaan werken kan verschillende redenen hebben:¹²

- het verbeteren van de effectiviteit van dienstverlening;
- het verbeteren van de interne efficiëntie van de organisatie;
- het verbeteren van het imago van de organisatie;
- het bieden van nieuwe uitdagingen voor managers en medewerkers.

Het verbeteren van de dienstverlening was in eerste instantie veelal gekoppeld aan reorganisatieprocessen binnen de overheid, waarbij de primaire processen centraal stonden.¹³ Een voorbeeld daarvan is Business Proces Reengineering (BPR) dat bij de overheid werd gebruikt om de processen anders in te richten. De kern van BPR is dat met behulp van ICT de processen zo worden ingericht dat het eindproduct centraal staat. ICT wordt dan gebruikt om een nieuw proces te creëren, niet zozeer om deze te automatiseren.¹⁴

Het inrichten van de publieke organisatie volgens het principe van vraaggericht werken heeft veel consequenties voor de structuur en processen in de achterliggende organisaties. Van Duivenboden geeft aan dat de publieke sector op weg naar een meer klantgerichte inrichting met behulp van ICT met ingrijpende, fundamentele veranderingen te maken zal krijgen. Zo kan volgens hem een publieke organisatie er niet aan ontkomen om bij de invoering van een elektronisch en vraaggericht loket tegelijkertijd de achterliggende organisatie op deze nieuwe vorm van dienstverlening aan te passen. De inzet van ICT bij een meer klantgerichte inrichting kan bijvoorbeeld betekenen dat bepaalde organisatieonderdelen geheel of gedeeltelijk overbodig worden, dat een ander type medewerkers aangenomen dient te worden of zelfs dat een publieke organisatie de verantwoordelijkheid voor het verlenen van een bepaalde dienst kwijtraakt.¹⁵

Veel organisaties zien de vraaggerichte dienstverlening vooral als een concept waarbij internet een belangrijke rol speelt; vaak wordt de internetsite vraaggericht opgezet, waarbij producten en diensten worden ontsloten via vraagpatronen. De internetsite wordt dan gezien als (een onderdeel van) de frontoffice en de vakafdelingen, waar de specialisten zich bevinden, als backoffice. Om de dienstverlening aan de voorkant goed vorm te kunnen geven, is het nodig dat een adequate informatiestroom tussen de front- en backoffice wordt ingericht. Goed geïmplementeerde vraaggerichte dienstverlening loopt over afdelings- en organisatiegrenzen heen, want de vragen van burgers houden zich vaak niet aan organisatiegrenzen. Daarnaast is bij het verstrekken van dienstverlening vaak informatie van (de backoffices van) meerdere partijen nodig, zoals van andere overheidsorganisaties, zelfstandige bestuursorganen of het bedrijfsleven. Een goede klantgerichte inrichting van de dienstverlening vereist dus klantgerichte processen in de backoffices van alle betrokken partijen, zoals interne afdelingen, ketenpartners, informatieleveranciers et cetera.¹⁶

Om de dienstverlening goed te kunnen waarborgen en kwalitatief goed aan te bieden, moeten zowel de instrumentele (of harde) kant, als de personele (of zachte) kant, zoals processen, structuur, cultuur, procedures, goed op elkaar worden afgestemd. Daarnaast is het van belang dat de verschillende kanalen die worden gebruikt bij de dienstverlening op elkaar aansluiten en dat via elk kanaal dezelfde producten, diensten en informatie zijn

¹² Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips, A.F.A. Korsten, Klantgericht werken en ICT. Op weg naar vraaggerichte elektronische publieke dienstverlening, *Bestuurskunde*, nr. 8, 2002.

¹³ Bekkers, V.J.J.M., S. Zouridis, A.F.A. Korsten, Denken over dienstverlening. De klant is koning, in: *Bestuurskunde*, jaargang 7, nr. 3, 1998.

¹⁴ Kraaijenbrink, J., *De lange weg. Een onderzoek naar knelpunten bij interorganisatorische samenwerking rond geïntegreerde loketten*, Scriptie Universiteit Twente, januari 2002.

¹⁵ Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips, A.F.A. Korsten, Klantgericht werken en ICT. Op weg naar vraaggerichte elektronische publieke dienstverlening, *Bestuurskunde*, nr. 8, 2002.

¹⁶ Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips, A.F.A. Korsten, Klantgericht werken en ICT. Op weg naar vraaggerichte elektronische publieke dienstverlening, *Bestuurskunde*, nr. 8, 2002.

te verkrijgen. Dit kan leiden tot grote organisatorische veranderingen. Zoals Bekkers¹⁷ aangeeft heeft bijvoorbeeld keteninformatisering, de informatiestromen tussen ketenpartners, niet alleen gevolgen voor de ruil- en onderhandelingspositie van organisaties als de verdeling van de informatie verandert, maar ook voor de organisatiegrenzen doordat deze vervagen. Aangezien de organisatiegrenzen meestal zijn ingegeven door een wettelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden heeft de vervaging van grenzen ook gevolgen voor de verdeling van diezelfde taken en verantwoordelijkheden. Dit geldt ook voor gemeenten, waar de invoering van ICT vooral wordt gebruikt voor de verbetering van de gemeentelijke (elektronische) dienstverlening. Naarmate die dienstverlening steeds meer is gericht op de vraaggerichte dienstverlening met intake (dat is het innemen van de vraag) en transactie (bijvoorbeeld het verstrekken van een vergunning) worden de organisatorische consequenties steeds groter. Ook hier speelt de vervaging van grenzen een rol, bijvoorbeeld als producten- en diensten van aanpalende organisaties ook worden aangeboden.

1.2 Probleemstelling

Het doel van deze scriptie is inzichtelijk te maken wat de organisatorische consequenties zijn voor gemeenten bij het verstrekken van vraaggerichte elektronische dienstverlening. Daarbij wordt in kaart gebracht wat een gemeente in ieder geval moet realiseren als zij wil voldoen aan de eisen die vraaggerichte elektronische dienstverlening aan de organisatie stelt.

De inzet van ICT en het aanbieden van vraaggerichte dienstverlening vereist van de overheidsorganisaties dat bestaande structuren, verantwoordelijkheden en processen kritisch worden bekeken op een juiste inzet. Daarbij doet zich het dilemma voor dat de moderne technologieën enorme mogelijkheden tot verbetering bieden, maar dat deze mogelijkheden pas te gelde kunnen worden gemaakt als deze binnen de gehele keten van dienstverlening adequaat worden benut.

Uit het eindrapport van het actieprogramma Elektronische Overheid (ELO), blijkt dat de rijksoverheid als eerste te maken krijgt met barrières, omdat zij een koploperpositie inneemt. Een barrière kan de noodzakelijke, maar soms moeizame, koppeling zijn van front- en backoffices en de reorganisatie van de gegevenshuishouding van de overheid. Door deze barrières wordt de verdere groei van de elektronische dienstverlening vertraagd. De barrières zijn overigens slechts ten dele van technische aard, de grootste zijn van organisatorische en culturele aard. Het wegnemen van deze barrières vergt naast technische, ook grote bestuurlijke, organisatorische en financiële inspanningen van de overheid'.¹⁸ Dit wordt beaamd door Thaens die stelt dat 'wat opvalt, is dat bij de uitwerking van eGovernmentplannen vaak de nadruk wordt gelegd op ICT. [...] Vaak verengt de discussie over eGovernment zich tot websites en, in toenemende mate, verschillende soorten midoffice concepten. [...] Vergeten wordt dan dat eGovernment in de kern vooral een organisatorisch en geen ICT-vraagstuk betreft'.¹⁹

Vraaggerichte elektronische dienstverlening is een onderwerp waar op allerlei niveaus aan wordt gewerkt. De ideale toepassing is een dienstverlening die zich uitstrekt over meerdere organisaties. Dat dit allerlei consequenties met zich meebrengt hoeft bijna geen betoog. In de loop van deze scriptie zal aan bod komen welke consequenties dit dan zijn. Ook al zijn veel gemeenten zich vraaggericht aan het oriënteren (een meerderheid van gemeenten hebben concreet beleid op het gebied van geïntegreerde

¹⁷ Bekkers, V.J.J.M., Keteninformatisering en het management van organisatiegrenzen: Organisatorische en institutionele implicaties, in: Duivenboden, H.P.M. van, M. van Twist, M. Veldhuizen, R. in 't Veld (red.), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000, pp.147.

¹⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Actieprogramma Elektronische Overheid, Voortgangs-, eindrapportage 2002*, DIOS/DT2003/57441, Den Haag, 2003.

¹⁹ Thaens, M., Naar een operationele eGovernmentstrategie: noodzaak en aanzet, in: Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector, inrichting van de elektronische overheid*, Lemma, Utrecht, 2001, pp. 193.

dienstverlening²⁰), niet iedereen weet vooraf hoever het concept doorwerkt in de eigen organisatie en welke barrières daarbij moeten worden geslecht.

De barrières die (elektronische) vraaggerichte dienstverlening in de weg staan, zijn weg te nemen als voldoende organisatorische aanpassingen worden aangebracht. Het is dan wel belangrijk om helder te hebben over welke organisatorische aspecten gesproken wordt en om welke barrières het concreet gaat. Om dit in kaart te kunnen brengen wordt in deze scriptie de volgende centrale onderzoeksvraag beantwoord:

Wat betekent elektronische dienstverlening voor de schakels in de keten en welke organisatorische consequenties heeft dit voor de individuele organisatie binnen de keten?

1.2.1 Deelvragen

Om de bovenstaande onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, worden allereerst de volgende deelvragen beantwoord. Vervolgens zal dieper ingegaan worden op de centrale probleemstelling:

1. Wat is elektronische dienstverlening?
2. Welke gevolgen heeft elektronische vraaggerichte dienstverlening voor de schakels in de (dienstverlenings)keten?
3. Wat betekent ketenintegratie? Wat betekenen ketens voor een organisatie in termen van organisatorische consequenties?
4. Hoe kunnen de organisatorische consequenties inzichtelijk worden gemaakt?
5. Wat zijn de organisatorische consequenties van ketenintegratie bij elektronische dienstverlening vanuit de casus geredeneerd?
6. Op welke wijze kunnen de conclusies uit de casus worden veralgemeniseerd?

1.3 Aanpak van het onderzoek

Voor de uitwerking van dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Het eerste deel van deze scriptie is beschrijvend van aard, het tweede deel is empirisch van aard. Voor het beschrijvende gedeelte wordt aan de hand van een literatuurstudie een theoretisch kader geschetst. Eerst zullen de belangrijkste in dit onderzoek gehanteerde begrippen nader worden uitgelegd en toegelicht. Daarna wordt dieper ingegaan op het analysekader. Hiervoor wordt onder meer gebruik gemaakt van het model van het Instituut voor Nederlandse Kwaliteit, waarmee de voor deze scriptie relevante organisatorische gebieden zullen worden aangeduid.

Voor het empirische gedeelte wordt vanuit het analysekader gekeken naar de praktijk. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van een businesscase van een dienstverlener die representatief genoemd kan worden voor dit onderwerp. Het gaat hierbij om een middelgrote gemeente die een loket Bouwen en Wonen heeft opgezet, zowel fysiek als elektronisch, waarin met meerdere ketenpartners wordt samengewerkt. De casus biedt een goed inzicht in de knelpunten die voorkomen bij enerzijds de opzet van vraaggerichte dienstverlening en anderzijds bij het samenwerken met andere partijen in een keten. De keuze voor deze casus als empirisch materiaal is voortgekomen uit de wens dit onderzoek te laten aansluiten bij de dagelijkse praktijk van gemeenten, zodat daarmee een directe aansluiting kan worden gevonden bij de heersende problematiek binnen gemeenten en mogelijk inzicht kan worden gegeven in oplossingsrichtingen.

1.4 Leeswijzer

In het inleidende hoofdstuk is beschreven wat de achtergrond is van de centrale onderzoeksvraag en zijn de deelvragen gepresenteerd. Daarnaast is kort ingegaan op de aanpak van het onderzoek. Hoofdstuk twee vormt een nadere theoretische verkenning, waarin nader wordt ingegaan op inhoud en achtergrond van de elektronische overheid, waarbij de te hanteren begrippen verder worden uitgelegd. Hoofdstuk drie behandelt de

²⁰ Programmabureau OL2000, *De één-loket gedachte weer een stap dichterbij. De ontwikkelingen omtrent geïntegreerde dienstverlening 1999-2001*, NIPO onderzoek, Den Haag, januari 2002.

theorie betreffende ketens en ketenintegratie. Daarnaast wordt vanuit de theorie ingegaan op de organisatorische consequenties van ketenintegratie aan de hand van het in dit hoofdstuk geïntroduceerde analysekader, het INK-model. In hoofdstuk vier wordt vervolgens kort de gebruikte methodologie voor het empirische gedeelte uiteengezet en worden de criteria voor de casusselectie geïdentificeerd. Het daaropvolgende hoofdstuk 5 gaat allereerst in op de gepresenteerde casus, alsook de context en de historie daarvan. Daarna wordt aan de hand van de geschetste casus de organisatorische consequenties die zich in de praktijk bij een gemeentelijke dienstverlener voordoen, in kaart gebracht met behulp van het in hoofdstuk 3 gepresenteerde analysekader. Hoofdstuk 5 sluit af met een analyse, waarbij de praktijk wordt getoetst aan het gepresenteerde theoretische kader. In hoofdstuk 6 wordt vervolgens de eindconclusie van dit onderzoek gepresenteerd, waarbij tevens een korte samenvatting van dit onderzoek wordt gegeven.

2 De elektronische overheid

2.1 Inleiding

“In het strategisch akkoord is geformuleerd dat de overheid meer prestatiegericht wil worden. Eén van de middelen om te kunnen komen tot een meer prestatiegerichte overheid, is de grootschalige en uitgekende inzet van ICT. Bij de directie van BZK/DIOS bestaat de indruk dat meer samenhang en samenwerking bij de inzet van ICT noodzakelijk is om de beleidsdoelstellingen van de overheid te kunnen realiseren.”²¹

De gerichte inzet van informatie- en communicatietechnologie bij de (rijks)overheid is op zich niet nieuw. Wel is in de loop van de tijd de focus veranderd. Was de inzet van ICT eerst bedoeld om voornamelijk de overheid dichterbij de burger te brengen, tegenwoordig is de inzet van ICT heel belangrijk in de ondersteuning van de primaire processen om te komen tot prestatieverbetering, kostenreductie en het terugbrengen van de administratieve lasten. Uit bovenstaand citaat blijkt dat wordt onderkend dat doelstellingen beter gehaald kunnen worden door meer samenhang en samenwerking tussen de organisaties te bewerkstelligen. Enerzijds maakt de inzet van ICT deze samenhang gemakkelijker, anderzijds levert het ook praktische barrières op die geslecht moeten worden. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de stroomlijning van basisgegevens. Voordat organisaties goed met elkaar kunnen samenwerken, moeten dezelfde (gegevens)definities worden gehanteerd. Om deze barrières te slechten zijn de nodige programma's opgezet door de rijksoverheid.²² Het thema van samenwerken komt ook terug in de toegenomen aandacht voor ketensamenwerking en ketenintegratie. Binnen de overheid doet de gedachte opgeld dat een organisatie niet alleen staat, maar onderdeel is van een netwerk. Door beter samen te werken binnen -en met- het netwerk, kunnen de prestaties worden verbeterd en kan efficiënter en effectiever worden gewerkt.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de te hanteren begrippen en bijbehorende theorie en worden de volgende vragen beantwoord:

- Wat is de elektronische overheid en wat is elektronische dienstverlening?
- Welke gevolgen heeft elektronische vraaggerichte dienstverlening voor de schakels in de (dienstverlenings)keten?

De geformuleerde deelvragen worden aan de hand van het theoretische kader beantwoord en verder uitgewerkt.

2.2 Achtergrond en historie

Aan de opkomst van het begrip elektronische overheid liggen verschillende nota's ten grondslag. Niet alleen de BIOS-nota's (Beleidsinformatievoorziening Openbare Sector) uit de jaren '90 van de vorige eeuw,²³ maar ook het Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen (NAP 1994), het Actieprogramma Elektronische Overheid (ELO), de Digitale Delta en het Contract met de Toekomst hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van het begrippenkader en de uitwerking daarvan.²⁴

In de BIOS-nota's werd voor het eerst aandacht geschonken aan ICT als middel om te komen tot een grotere klantgerichtheid en een vernieuwing van de organisatie. Met name de

²¹ Dool, F. van den, W.J. Keller, R. Wagenaar, J.A.F. Hinfelaar, *Architectuur & elektronische overheid; samenhang en samenwerking*, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 26 november 2002.

²² Een aantal van deze programma's is ondergebracht in de ICTU, de ICT Uitvoeringsorganisatie, die ressorteert onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voorbeelden hiervan zijn het programma Elektronische Overheid (ELO) en de Personal Key Infrastructure (PKI).

²³ Er waren drie BIOS-nota's die door het ministerie van Binnenlandse Zaken in de jaren negentig van de vorige eeuw zijn uitgebracht. De eerste nota was de *Beleidsinformatievoorziening Openbare Sector*, de tweede nota was *De computer gestuurd*, de derde nota was *Terug naar de Toekomst*.

²⁴ Thaens, M., Naar een operationele eGovernment strategie: noodzaak en aanzet, in: Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector, inrichting van de elektronische overheid*, Lemma, Utrecht, 2001. pp. 186.

tweede nota van 1990 'De computer bestuurd' besteedt aandacht aan 'de inzet van ICT om de relatie tussen burgers en overheid in het kader van de publieke dienstverlening te verbeteren'.²⁵ In de derde nota 'Terug naar de toekomst' komt voor het eerst de één-loket gedachte naar voren, een concept waarbij de klant als uitgangspunt wordt genomen voor de inrichting van de dienstverlening door de overheid. Daarbij wordt uitgegaan van vraagpatronen; de samenhangende vragen van de burger moeten op een voor hen logische, geïntegreerde wijze worden beantwoord, ook als dit impliceert dat er over de organisatiegrenzen heen moet worden gewerkt. ICT wordt hierbij gezien als het middel om dit te bereiken.

Het daaropvolgende programma, het Actieprogramma Elektronische Overheid,²⁶ heeft als algemene doelstelling om met de inzet van ICT de publieke sector efficiënter, effectiever en klantvriendelijker te laten functioneren. Het actieprogramma is langs vier lijnen opgezet, waarbij per actielijn een aantal concrete projecten wordt uitgevoerd:

- een goede elektronische toegankelijkheid van de overheid;
- een betere publieke dienstverlening;
- een verbeterde interne bedrijfsvoering bij de overheid;
- flankerend beleid: doelgroepenbeleid en onderzoek naar ICT & overheid.

De nota die daarna is verschenen, De Digitale Delta, is eigenlijk het vervolg op het Nationaal Actieplan Elektronische Snelwegen uit 1994. Het vormt het kader waarbinnen tal van concrete ICT-maatregelen van de overheid kunnen worden geplaatst. Onder andere wordt binnen deze nota gesteld dat de overheid niet passief kan zijn waar het gaat om technologische ontwikkelingen: 'de overheid zelf mag, daar waar het gaat om de eigen dienstverlening aan de burger, per definitie de mogelijkheden niet laten liggen, om via ICT de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen en de kosten te verlagen'.²⁷

In de nota 'Contract met de Toekomst' wordt gesteld dat niet langer de nadruk ligt op het automatiseren van werkprocessen en het verbeteren van het functioneren van de interne organisatie - zoals tot het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw het geval was - maar dat het tijd is 'om te bouwen aan nieuwe informatierelaties met bedrijven, instellingen en een mondiger burger, waarbij de informatierelatie tussen overheid en burger op een nieuwe wijze vorm wordt gegeven aan de hand van nieuwe afspraken. Kern van die afspraken is dat de overheid inspeelt op de behoeften van de burger, toegankelijk en transparant is en communiceert in een interactief proces'.²⁸

Uitgaande van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat één van de redenen voor de ontwikkeling van eGovernment de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening bij de overheid is. Dit betekent overigens niet dat eGovernment of elektronische overheid per definitie gaat om dienstverlening. De elektronische dienstverlening is een onderdeel binnen de elektronische overheid, of zoals Edwards zegt: 'het over één kam scheren van deze beide begrippen draagt er enerzijds toe bij dat het misverstand in stand blijft dat alles wat overheden doen te beschouwen is als dienstverlening, anderzijds –en dat ziet men in de praktijk nogal vaak- dat het begrip elektronische overheid in feite wordt versmald tot individuele dienstverlening met verwaarlozing van eDemocracy elementen'.²⁹

Bij gemeenten heeft de kwaliteit van de dienstverlening sinds de jaren '80 van de vorige eeuw veel aandacht gekregen. Daarbij zijn verschillende fasen te onderscheiden. Eerst lag het accent vooral op het verbeteren van de klantvriendelijkheid; de wijze waarop burgers aan de loketten werden benaderd. In de daaropvolgende fase is de aandacht verschoven en is geprobeerd de producten van de gemeenten beter af te stemmen op de wensen van de

²⁵ Venrooy, A. van, *Nieuwe vormen van interorganisatiepublieke dienstverlening. De ontwikkeling en verkenning van een ontwerpaanpak*, Eburon, Delft, 2002.

²⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Actieprogramma Elektronische Overheid. Een efficiëntere en effectievere overheid op de elektronische snelweg*, Den Haag, 1998.

²⁷ Ministeries van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onderwijs Cultuur & Wetenschappen, Financiën, Justitie, Verkeer & Waterstaat, *De Digitale Delta. Nederland Online*, Den Haag, juni 1999.

²⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Contract met de Toekomst. Een visie op de elektronische relatie overheid-burger*, Den Haag, mei 2000.

²⁹ Edwards, A.R., *De gefaciliteerde democratie. Internet, de burger en zijn intermediairen*, Lemma, Utrecht, 2003. pp. 176.

burgers. In de laatste fase is meer aandacht besteed aan de organisatie van de afhandeling, waarbij de relatie tussen front- en backoffice beter werd vormgegeven.³⁰ Door de inzet van ICT kan deze afstemming beter plaatsvinden en kan het loket ook virtueel worden; de stap naar elektronische dienstverlening binnen de elektronische overheid.

2.3 Definiëring en ontwikkeling

De termen 'elektronische overheid' en 'eGovernment' worden vaak door elkaar gebruikt en vormen een containerbegrip. Maar wat betekent het begrip elektronische overheid nu precies? De elektronische overheid is een overheid die in ruime mate gebruik maakt van moderne informatie- en communicatietechnologie en digitale instrumenten. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik maken van onderlinge data-uitwisselingssystemen, elektronisch stemmen en interactieve beleidsvorming met gebruikmaking van internettechnologie. Een meer specifiek voorbeeld is de elektronische dienstverlening, waarbij de dienstverlening van de overheid ook elektronisch wordt aangeboden. Hierbij kan worden gedacht aan het doen van transacties via internet, zoals het digitaal aanvragen van een kapvergunning. Kort gezegd kan ICT worden ingezet voor verschillende doeleinden:

- het toegankelijker maken van de overheidsinformatie en -dienstverlening;
- het efficiënter inrichten van de processen.

Een belangrijke reden voor digitalisering bij de overheid is verbetering van de dienstverlening naar de klant (burgers en bedrijven), zoals verbetering van snelheid, kwaliteit, eenduidigheid en transparantie van de dienstverlening aan de klant:³¹

- *Snelheid van de dienstverlening.* Door de inzet van ICT wordt informatie steeds sneller ontsloten en verwerkt. Een ander voordeel is dat ambtenaren steeds vaker rechtstreeks toegang hebben tot databases en informatiesystemen die zich bevinden in andere (delen van) organisaties.
- *Toenemende publieke toegankelijkheid van organisaties.* Burgers kunnen direct, vierentwintig uur per dag, digitale (overheids)informatie via internet raadplegen. Ook wordt de doorzichtigheid van de overheid vergroot door een betere toegang tot serviceorganisaties. De burger weet immers meer van de wijze waarop de overheid opereert.
- *Communicatie en transactie op afstand.* Via internet kunnen transacties op afstand worden verricht. Communicatie met de overheid wordt versterkt doordat discussiegroepen worden gecreëerd waarin burgers met elkaar, met ambtenaren en met politici kunnen discussiëren over beleidsvoorstellen.
- *Toenemende transparantie van cliënten.* Met het koppelen van databestanden en het maken van gedetailleerde profielen krijgt de overheid een beter inzicht in relevante ontwikkelingen in cliëntgroepen. De afstemming van beleidsprogramma's op deze doelgroepen wordt daardoor verbeterd. Cliënten worden niet meer benaderd vanuit een specifieke invalshoek, maar gezien als een 'whole person'; informatie uit verschillende invalshoeken wordt gecombineerd en geïntegreerd. Dan is het niet meer de functionele organisatie die het startpunt vormt voor de dienstverlening, maar de (veronderstelde) behoefte van de cliënt. Geïndividualiseerde dienstverlening wordt hierdoor mogelijk.
- *Verbindingen en communicatie over organisatiegrenzen heen.* Netwerktechnologie en de koppeling van bestanden maken het mogelijk dat organisaties hun informatie delen. Organisaties worden daardoor transparanter ten opzichte van elkaar. Informatie van de ene organisatie kan door andere organisaties snel en makkelijk worden verkregen en verwerkt. Een cliënt hoeft dus wijzigingen niet door te geven aan verschillende organisaties, maar slechts aan één organisatie.

Een andere belangrijke reden voor digitalisering is de mogelijkheid om efficiënter te gaan werken. In een onderneming zou dit betekenen dat meer winst gemaakt kan worden, voor de overheid betekent dit dat budgetten alternatief aangewend kunnen worden.

³⁰ Derksen, W., *Lokaal bestuur*. Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag, 2001, derde druk. pp. 140-142.

³¹ Bekkers, V.J.J.M., S. Zouridis, Digitale dienstverlening, in: *Bestuurskunde*, jaargang 7, nr. 3, 1998. pp. 127-135.

Digitalisering leidt tot veranderingen voor de frontoffice van de overheid (bijvoorbeeld on-line aangifte doen), maar mogelijk nog meer voor de backoffice van de overheid. Een verbetering van de dienstverlening stelt namelijk hoge eisen aan de informatiehuishouding en aan de werkprocessen van de backoffice.³² Digitalisering is niet alleen een technische aangelegenheid, het is vooral ook een organisatorische verandering. De structuur, de manier van werken, de processen en de functies veranderen in meer of mindere mate. Deze veranderingen kunnen grote gevolgen hebben voor de organisatie. Daarmee zijn de meeste knelpunten bij de realisatie van eGovernment organisatorische en managementproblemen. De op te lossen problemen liggen dus vooral bij de achterkant van de relatie burger-overheid.³³

De ontwikkeling naar een elektronische overheid kan worden gezien als 'een transformatieproces van overheidsorganisaties gericht op duurzame verbetering van de beleids- en bedrijfsprocessen, de dienstverlening en de inrichting van het democratische proces. Deze transformatie komt tot stand door de gerichte inzet van ICT ter innovatie van de interne en externe relaties van overheidsorganisaties'.³⁴ Dit sluit nauw aan bij de definitie die Bekkers geeft van eGovernment: 'eGovernment kan worden gedefinieerd als het ondersteunen, respectievelijk het (her)ontwerpen van de (bestaande en potentiële) relaties en interacties die een overheid onderhoudt met relevante partijen in haar omgeving via ICT-netwerken zoals internet, teneinde toegevoegde waarde te bieden'.³⁵ Ook de definitie van Gartner³⁶ sluit hier bij aan: 'the transformation of public-sector internal and external relationships through Internet-enabled operations and ICT to optimise government service delivery, constituency participation and internal government processes'. Daarmee is eGovernment gericht op het verbeteren van de relaties tussen de verschillende overheden, burgers en bedrijven en het transparanter en toegankelijker maken van informatie. Volgens Schedler en Scharf³⁷ 'can e-government be seen as the sum of new possibilities for public institutions to communicate with others electronically', waarbij ze aangeven dat het een technologiegedreven hervorming is met als belangrijkste doel het verbeteren van de interne en externe prestaties. Van Boxtel, de voormalige minister voor ICT, noemt eGovernment 'de grootste verandering sinds Thorbecke. De overheid moet haar organisatie volledig kantelen'.³⁸ De RMC-themagroep hanteert het volgende begrip: 'de elektronische overheid is de overheid die ICT effectief en efficiënt inzet ter verbetering van haar prestaties. Dat gaat verder dan het graven van wat extra elektronische kanalen voor de communicatie met - en de dienstverlening aan - de burger. Dat raakt het doelmatig functioneren van de overheid als geheel, dus ook haar backoffice. Dat betreft ook het informatieverkeer tussen overheden en organisaties die met de uitvoering van overheidstaken zijn belast. Het gaat dus ook over procesketens en ketenintegratie'.³⁹

In dit onderzoek wordt uitgegaan van de definitie van Bekkers.

In de discussie over de ontwikkeling van een elektronische overheid worden vaak vier typen relaties onderscheiden, zoals weergegeven in figuur 2.1.⁴⁰ Dat zijn relaties met:

³² Colard, R., F. van Zutphen, T. Székely, *Personele en organisatorische gevolgen digitalisering backoffice Eindrapport*. Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ECORYS-NEI Arbeid & Sociaal Beleid Rotterdam, 6 augustus 2002.

³³ Thaens, M., Naar een operationele eGovernmentstrategie: noodzaak en aanzet, in: Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector, inrichting van de elektronische overheid*, Lemma, Utrecht, 2001. pp. 193.

³⁴ Cappgemini, *Folder Elektronische Overheid*, Utrecht 2002.

³⁵ Bekkers, V.J.J.M., De strategische positionering van eGovernment, in: Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector, inrichting van de elektronische overheid*, Lemma, Utrecht, 2001. pp. 53.

³⁶ Gartner, 2000.

³⁷ Schedler, K., M.C. Scharf, *Exploring the interrelations between electronic government and the new public management. A managerial framework for electronic government*, Zwitserland.

³⁸ Van Boxtel, 2001.

³⁹ Vereniging Records Management Conventie, *Records management in de elektronische overheid*, Whitepaper RMC-themagroep eGovernment.

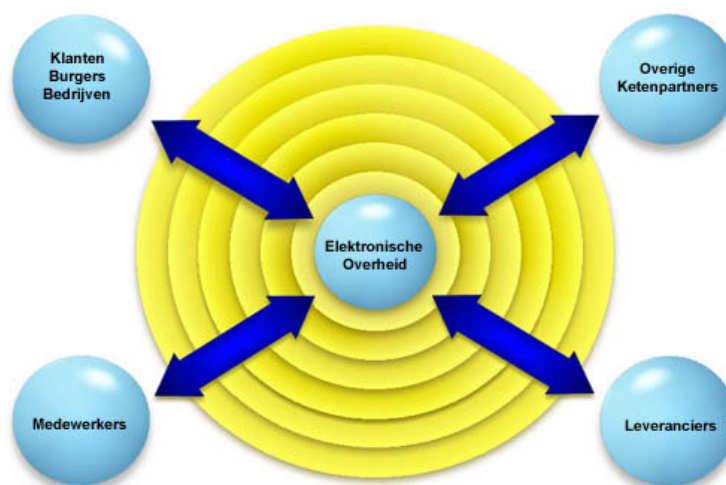
⁴⁰ Cappgemini, *folder elektronische overheid*, Utrecht 2002; Elenbaas, R.A., J.P.G. Huisman, Informatieverstrekking op maat vanuit de registraties van VWS, in: Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector, inrichting van de elektronische overheid*, Lemma, Utrecht, 2001. pp. 272- 273.

- *Burgers*. Bij de relatie tussen de overheid en de burger gaat het om thema's als klantgerichte dienstverlening en eDemocracy.
- *Medewerkers*. Bij de relatie tussen de overheidsorganisatie en de medewerkers gaat het vooral om de relatie met de eigen medewerkers, bijvoorbeeld eHRM, kennismanagement en virtueel samenwerken.
- *(Toe)leveranciers*. Een voorbeeld van deze relatie betreft het (gezamenlijk) elektronisch inkopen (eProcurement) en publiek-private samenwerking.
- *Ketenpartners*. Hieronder worden andere (overheids)organisaties verstaan, waarmee de overheidsorganisatie functioneert binnen een keten. Bij het verstrekken van een paspoort, vormen bijvoorbeeld de gemeente, het ministerie van BZK en de vervaardiger van het paspoort gezamenlijk een keten.

Volgens Van Duivenboden is de transformatie tot elektronische overheid meer omvattend dan de verbetering van publieke dienstverlening volgens een bedrijfseconomische optiek. Het gaat volgens hem in de kern om het met behulp van ICT verbeteren van alle relaties die de overheid onderhoudt, zowel intern, met medewerkers en interne organisatieonderdelen, als extern, met burgers, bedrijven en maatschappelijke belangenorganisaties.⁴¹

De voornoemde relatietypen zijn zinvol om te onderkennen, omdat de overheid moet weten wie haar klanten zijn.⁴² In dit onderzoek staan de relaties tussen overheid, burgers en ketenpartners centraal. Daarbij zal worden gekeken naar de veranderingen die de samenwerking tussen deze partners bij de elektronische dienstverlening kan hebben op de organisatie.

Zoals aangegeven is elektronische dienstverlening een onderdeel van de elektronische overheid. Volgens Edwards omvat een elektronische overheid allerlei zaken die naast elektronische dienstverlening staan.⁴³



Figuur 2.1. Relaties binnen de (elektronische) overheid.⁴⁴

2.4 Vraaggerichte elektronische dienstverlening

In dit onderzoek wordt onder elektronische dienstverlening verstaan, de dienstverlening die door de overheid via internet wordt aangeboden aan haar klanten op een integrale, vraaggerichte manier.

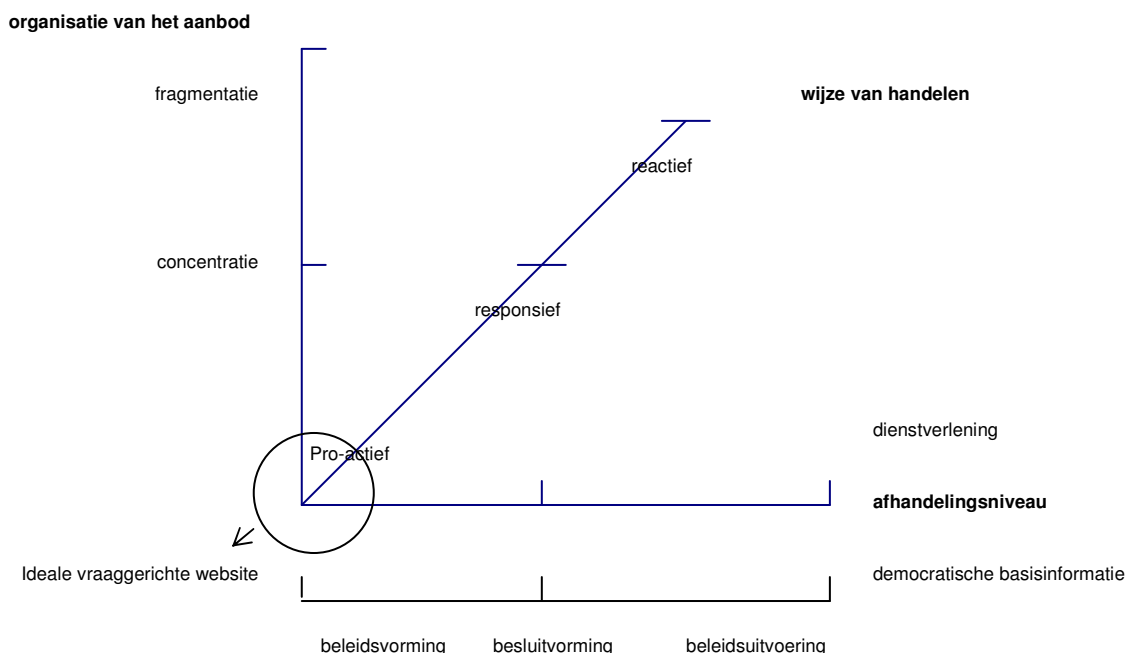
⁴¹ Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips, De vraaggerichte elektronische overheid, in: *Bestuurskunde*, jaargang 11, nr. 8, december 2002.

⁴² Hamelink, S., *Gestructureerde verbetering van publieke dienstverlening. Een onderzoek naar de mate waarin het structureren van de gegevenshuishoudingen in de publieke sector verbetering van publieke dienstverlening faciliteert*, Doctoraalscriptie, maart 2002.

⁴³ Edwards, A.R., *De gefaciliteerde democratie. Internet, de burger en zijn intermediairen*, Lemma, Utrecht, 2003, pp. 176.

⁴⁴ Caggemini, *Folder Elektronische Overheid*, Utrecht 2002.

Deze vorm van elektronische overheid heeft haar wortels in de één-loket gedachte van het Programma OverheidsLoket 2000 (OL2000). In dit programma wordt gesteld dat vooral bij complexe producten en diensten fragmentatie een groot probleem is. Bij complexe producten en diensten zijn diverse onderdelen van een publieke organisatie, of zelfs meerdere organisaties, betrokken bij de uitvoering. De dienstverlening is dan vaak gefragmenteerd over verschillende organisaties of organisatieonderdelen. Gevolgen hiervan zijn dat burgers de weg kwijtraken in het oerwoud van regels en dat de overheid haar doelgroepen van beleid niet bereikt, wat leidt tot een gebrekkige effectiviteit van het overheidsoptreden. Dit wordt veroorzaakt doordat de dienstverlening van de verschillende organisatieonderdelen en organisaties zich namelijk niet richten op een totaalprobleem van de burger, maar op een deelaspect hiervan. Tot nu toe zijn de meeste publieke organisaties op een verkokerde manier ingericht, waardoor ook de oplossingen voor problemen en antwoorden op vragen verkokerd totstandkomen en dus ook op een verkokerde gefragmenteerde manier worden aangeboden.⁴⁵ De oplossing voor dit probleem is vraaggerichte geïntegreerde dienstverlening, waarbij de organisatie uitgaat van de vragen of problemen van de klant door middel van zogenaamde vraagpatronen, in plaats vanuit het eigen organisatieaanbod. Hierin zijn verschillende stadia te onderkennen, zoals weergegeven in figuur 2.2.



Figuur 2.2. Dimensies van vraaggerichte dienstverlening.⁴⁶

Het eerste stadium is een concentratie van loketten, waarbij de frontoffices van de verschillende afdelingen in een ruimte worden samengebracht. Het tweede stadium is de geïntegreerde dienstverlening, waarbij de diensten en de daarmee samenhangende werkprocessen worden geïntegreerd. Diensten die vanuit het perspectief van de klant/afnemer logisch met elkaar samenhangen worden dus vanuit één frontoffice geïntegreerd en in onderlinge afstemming met elkaar aangeboden.⁴⁷ Bij elektronische dienstverlening, via internet, betekent dit dat niet gelinkt wordt op organisatieniveau, maar op informatieniveau. Dit linken is gebaseerd op begrip voor de situatie van de burger. Ook op latente vragen (niet door de gebruiker gestelde, maar wel relevante vragen) wordt antwoord op de site gevonden. Kortom: de burger kan op één site terecht voor al zijn samenhangende

⁴⁵ Programmabureau Overheidsloket 2000, *Van vraagpatroon naar loket*, Leiden, april 1997. pp. 6.

⁴⁶ Programmabureau Overheidsloket 2000, *Eén-loket op het internet*, Tappan, Den Haag, 1999. pp. 32.

⁴⁷ Programmabureau Overheidsloket 2000, *Van vraagpatroon naar loket*, Leiden, april 1997. pp. 9.

vragen. Overigens vereist dit samenwerking tussen afdelingen en tussen diverse organisaties die gezamenlijk aanbod hebben dat vanuit de logica van de burger samenhangt.⁴⁸

Het derde stadium is de herdefinitie en gaat nog verder; hierbij worden door de frontoffice de diensten opnieuw gedefinieerd vanuit de logica van de klant. Dat betekent dat taken worden heroverwogen, nieuwe producten worden toegevoegd en oude verdwijnen, maar dat ook wordt bekeken of een taak wel bij de juiste organisatie is belegd. Het raakt daarmee al snel aan de primaat van de politiek. In dit onderzoek staat de tweede fase centraal: die van integratie.

Bij de integratie van dienstverlening is een aantal consequenties te onderscheiden, waarvan de belangrijkste zijn:⁴⁹

- *Dienstenassortiment.* Er zal een verandering optreden in het aantal producten en diensten dat geïntegreerd worden aangeboden in het loket. Ook de wijze waarop deze worden aangeboden wijzigt (van aanbodgericht naar vraaggericht). Naast de eigen producten en diensten moeten ook producten en diensten van andere organisaties worden aangeboden als dit vanuit het vraagpatroon logisch is.
- *Werkprocessen.* Geïntegreerde dienstverlening veronderstelt de integratie van werkprocessen. Dit betekent dat de processen opnieuw moeten worden bekeken in samenhang met andere producten en diensten en in samenhang met de dienstverlening van andere organisaties.
- *Besturingsmodel.* Het inrichten van een front- en backoffice structuur zal de wijze waarop het loket beleidsmatig en beheersmatig wordt aangestuurd veranderen. Dit heeft effect op zowel de sturing van het loket als de sturing binnen het loket.
- *Personeel.* Geïntegreerde dienstverlening zorgt voor een andere werkwijze en daarmee is ook andere kennis en zijn andere vaardigheden benodigd.
- *Informatie- en communicatietechnologie.* Veelal vereist de nieuwe manier van dienstverlening dat de processen technologisch worden ondersteund. Dit vereist vaak een investering in technologie, omdat de oude apparatuur veelal niet berekend is op de nieuwe werkwijze. Om te zorgen voor de juiste en voldoende informatie zullen de informatiesystemen en informatiestromen tussen afdelingen en betrokken organisaties moeten worden aangepast. Hierbij is dan sprake van keteninformatisering.
- *Distributiekanaal.* De dienstverlening moet via elk kanaal kunnen worden verstrekt, dat betekent dat alle informatiekanalen (telefonisch, elektronisch en fysiek) op elkaar moeten worden afgestemd.

Kortom: de organisatie zal moeten kantelen van een aanbodgestuurde, naar een vraaggerichte organisatie.

2.5 Multichannelmanagement

Bij elektronische vraaggerichte dienstverlening wordt vaak gebruik gemaakt van een internetsite. Nu wordt internet in de mediamix van gemeenten primair gezien als een extra instrument.⁵⁰ Het is één van de kanalen die een gemeente kan gebruiken om haar dienstverlening aan te bieden. De frontoffice waar de diensten worden aangeboden, kan meerdere vormen aannemen. De term die hiervoor wordt gebruikt is multichannelmanagement.

Multichannelmanagement is eigenlijk het gebruik maken van zoveel mogelijk kanalen naast elkaar, waarmee bijvoorbeeld dezelfde dienstverlening kan worden verstrekt. Het mag niet uitmaken hoe een klant bij een organisatie binnenkomt; via elk kanaal wenst hij dezelfde informatie te verkrijgen. De klant zal immers niet lastig gevallen willen worden met de interne procedures, hij moet kunnen kiezen via welk kanaal hij zijn zaken wil afhandelen. Teneinde optimale vraaggerichte dienstverlening voor de burger mogelijk te maken, zal de

⁴⁸ Programmabureau Overheidsloket 2000, *Eén loket op internet*, Tappan, Den Haag, september 1999.

⁴⁹ Programmabureau Overheidsloket 2000, *Van loket-idee naar implementatie, deel A*, Den Haag, juni 1998, pp. 8.

⁵⁰ Bekkers, V.J.J.M., J.M.E. Traag, De politiek-bestuurlijke dimensie van internet, in: *Bestuurskunde*, jaargang 8, nr. 5, pp. 182-188.

gemeentelijke organisatie via alle kanalen identieke informatie moeten verstrekken. Bovendien moeten handelingen die via het ene kanaal zijn opgestart, desgewenst via een ander kanaal kunnen worden afgerond.⁵¹ Kanalen die onderscheiden kunnen worden zijn het analoge kanaal (fysieke balie, telefoon, post en fax) en het digitale kanaal (vooral internet, maar ook bijvoorbeeld SMS). Multichanneling is nodig om ervoor te zorgen dat bepaalde doelgroepen niet worden uitgesloten van de beschikbare informatie.

De fysieke balie (de stadswinkel, stadsdeelkantoor, informatiezuil of publieksbalie) zal bij elektronische dienstverlening ondersteund moeten worden door een informatiesysteem dat achterliggende applicaties (de backoffice of de vakafdeling) integreert en ontsluit. Telefonie is een in de politieke discussie wat onderschat, maar in de praktijk zeer belangrijk, kanaal. Vaak is dit namelijk het visitekaartje van de organisatie en wordt het door de burger zeer veel gebruikt. Bij de inzet van zogenaamde callcenters is eveneens behoefte aan een integraal baliesysteem ter ondersteuning van de medewerkers. Ook de post vormt een belangrijk kanaal. In het kader van elektronische dienstverlening is de integratie van processen rond papieren post en e-mail van groot belang.

Internet is op zichzelf al elektronisch, maar daarmee nog niet geïntegreerd met de backofficesystemen. De discussie over de elektronische dienstverlening focust zich vaak op internet, maar uiteindelijk is ieder genoemd kanaal relevant voor elektronische dienstverlening.⁵² Door de inzet van een multimediamix of multichannelmanagement wordt de bereikbaarheid vergroot, omdat daarmee de overheid continu, 24 uur per dag, bereikbaar kan zijn. De laatste jaren zien we een enorme groei van de mogelijke communicatiekanalen (internet, 'voice-respons-systemen', WAP, enzovoort) waarlangs diensten aangeboden en afgenomen kunnen worden. Met de inzet van deze middelen wordt ook indirect de dienstverlening verbeterd. Een aandachtspunt hierbij is het uniform en consistent houden van de dienstverlening van de overheid over de verschillende kanalen heen.⁵³

Naast het verzorgen van de dienstverlening over de verschillende kanalen heen, is het belangrijk dat de organisaties die betrokken zijn bij de dienstverlening, ook dezelfde informatie afgeven. Het gaat hier bijvoorbeeld om ketenpartners die ieder informatie afgeven over een bepaald product of dienst. In dat geval moet niet alleen de informatie via de kanalen op elkaar worden afgestemd, maar moet ook worden gewaarborgd dat de informatie die door de verschillende organisaties wordt verstrekt, gelijk is aan elkaar. Dit kan gerealiseerd worden met keteninformatisering, waarbij de informatie van de partijen goed op elkaar wordt aangesloten.

2.6 Keteninformatisering

2.6.1 Samenwerking binnen ketens

"Aan het verbeteren van de interne bedrijfsvoering en de andere processen achter de schermen van de overheid wordt -waarschijnlijk mede vanwege de (...) autonomie van gemeenten en provincies- minder aandacht besteed. (...) Echter, om te komen tot daadwerkelijke verbeteringen in de relatie overheid-burger, is het op orde hebben en moderniseren van (informatievoorzienings)processen achter de schermen van de overheid van wezensbelang."⁵⁴

⁵¹ Van der Heijden, P., *XML en organisatie: vijf tegenstellingen*, SGML/XML Users Group Holland, Deventer, 2002 pp.37.

⁵² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Conditie voor gemeentelijke elektronische dienstverlening, Tussenrapportage*, Den Haag, 8 januari 2002.

⁵³ Verheij, P., N. van Munster, H. Wielink, Een efficiënte, elektronische overheid dankzij mid-office, in: *Nooit meer: volgende loket*, 9 juni 2000, nr. 23. pp. 42.

⁵⁴ Thaens, M., Naar een operationele eGovernment-strategie: noodzaak en aanzet, in: Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector, inrichting van de elektronische overheid*, Lemma, Utrecht, 2001. pp. 192.

Van buiten-naar-binnen redenerend moet de vraag van de burger centraal komen te staan. Dat betekent veelal dat samengewerkt moet worden met andere partners om de vragen van de burger juist te kunnen beantwoorden; deze houden immers niet op bij de grenzen van de organisatie. Dit vereist een bepaalde samenwerking in een keten. Ketens kunnen alleen goed functioneren als de informatie waarover de verschillende partijen beschikken op elkaar aansluit en de communicatie daarmee goed verloopt. Indien aan deze voorwaarden is voldaan, is sprake van keteninformatisering, waarbij het niet alleen om de techniek gaat, maar de informatie(voorziening) onderwerp wordt van systematisch beleid waardoor de informatierelaties en de organisatiestructuren wijzigen.⁵⁵

Keteninformatisering kan gezien worden als 'de inzet van ICT voor het verbeteren van werken besluitvormingsprocessen binnen, maar ook tussen, organisaties in een (beleids)keten'.⁵⁶ Het gaat vooral om verbeterde of veranderde informatie-uitwisseling tussen organisaties of partijen die deel uitmaken van een keten. Doordat organisaties en instellingen gebruik gaan maken van elkaars gegevensbestanden kan een beter overzicht ontstaan van wat zich afspeelt in de keten. Volgens Grijpink maakt keteninformatisering voor communicatie tussen organisaties onderscheid tussen informatiestructuren die signalen op de goede wijze naar de juiste plaats brengen en specifieke toepassingsystemen binnen een organisatie die deze signalen opvangen en verwerken.⁵⁷ Informatie-infrastructuur is een containerbegrip voor voorzieningen in een keten voor opslag, verwerking en transport van gegevens, waarmee de infrastructuur voor elektronisch vastgelegde gegevens wordt bedoeld. Hieronder vallen onder meer de technische faciliteiten zoals computers en netwerken, maar ook softwaresystemen, procedures en standaarden.

2.6.2 Fasen van keteninformatisering

In het algemeen worden in de literatuur verschillende voorwaarden onderkend om aan te geven wanneer sprake is van keteninformatisering. Grijpink noemt de volgende vier:⁵⁸

1. Er ontstaat een gemeenschappelijk product door samenwerking van meerdere partijen met eigen doelstellingen, zonder dat de ene partij zijn wil op kan leggen aan een andere partij;
2. Er is sprake van geautomatiseerde communicatie tussen veel onderling afhankelijke, maar autonome partijen;
3. Er doet zich een situatie voor met veel bronregisters in de organisatie van de ketenpartners;
4. Er is sprake van ketenbreed gebruik van gegevens waarvan men van te voren niet weet waar deze zich bevinden.

De aandacht voor de organisatorische determinanten van informatisering is de laatste jaren sterk gegroeid. Hiervoor zijn verschillende oorzaken te noemen, die enerzijds te maken hebben met de technologische ontwikkelingen en anderzijds met de opgedane ervaringen en verworven inzichten. De belangrijkste factoren zijn:⁵⁹

- *Technologische ontwikkelingen.* ICT is flexibeler geworden, wat betekent dat de inrichting en het gebruik van de technologie makkelijker aan de organisatorische eisen kan worden aangepast.
- *Domein.* De tegenwoordige informatiseringprojecten betreffen steeds vaker een samenhangend deel van de organisatie, of zelfs de organisatie als geheel.
- *Onderzoek.* Gebleken is dat er van eenduidige gevolgen geen sprake is.
- *Ervaringen.* Naast wetenschappelijk inzicht in de implicaties van ICT op de organisatie, hebben bovendien eindgebruikers steeds meer ervaring met automatisering.

⁵⁵ Zuurmond, A, J. Huigen, P.H.A. Frissen e.a., *Informatisering in het openbaar bestuur*, VUGA, Den Haag, 1994. pp. 17.

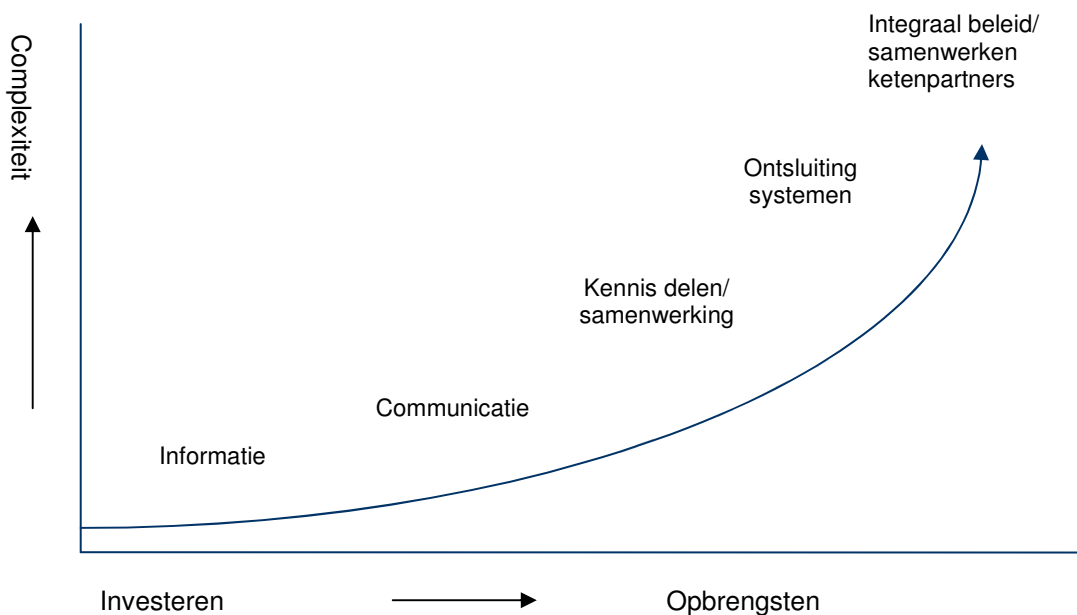
⁵⁶ Duivenboden, H.P.M. van, *Keteninformatisering en ruimtelijke plannen*, powerpointpresentatie Capgemini, Utrecht, 2003.

⁵⁷ Grijpink, J.H.A.M., *Werken met keteninformatisering. De informatiestrategie voor de informatiesamenleving*, SDU, Den Haag, 1999. pp. 33.

⁵⁸ Grijpink, J.H.A.M., *Werken met keteninformatisering. Informatiestrategie voor de informatiesamenleving*, SDU, Den Haag, 1999. pp. 58-59.

⁵⁹ Meer, F.B. van der, H. Boer, *Organisatie: theoretische perspectieven*, in: A. Zuurmond, J. Huigen, P.H.A. Frissen, I.Th.M. Snellen, P.W. Tops, *Informatisering in het openbaar bestuur*, VUGA, Den Haag, 1994. pp. 199.

Binnen keteninformatisering zijn verschillende fasen te onderscheiden (zie figuur 2.3). Keteninformatisering is vooral belangrijk bij complexe vraagstukken die om samenwerking vragen. In dat geval leidt het tot een verhoogde efficiëntie en een betere dienstverlening aan klanten omdat de benodigde informatie voorhanden is en de processen op elkaar afgestemd zijn. Naarmate de samenwerking en de mate van de informatiedeling toeneemt tussen de organisaties, zal ook de complexiteit van de samenwerking toenemen. In eerste instantie vereist dit met name investeringen in zowel de ICT-infrastructuur als de organisatie (bijvoorbeeld werkprocessen), maar in een later stadium zal dit ook opbrengsten opleveren door een toenemende efficiëntie en effectiviteit.



Figuur 2.3. Fasen van keteninformatisering.⁶⁰

2.6.3 Informatienetwerken; de aandachtspunten

Het werken in ketens heeft gevolgen voor de opzet van informatienetwerken. Door het aangaan van samenwerkingsverbanden worden werkprocessen, besturing en informatievoorziening aan elkaar verbonden, hetgeen noodzakelijk is om enerzijds de eigen organisatie te stroomlijnen en anderzijds de samenwerking te faciliteren.⁶¹ Om de informatievoorziening te bundelen wordt veelal gebruik gemaakt van nieuwe technologieën en informatiesystemen. Het samenbrengen van de informatievoorziening en keteninformatisering vereist organisatorische aanpassingen. Bekkers⁶² geeft aan dat de organisatorische effecten van keteninformatisering op meer dan één vlak liggen. Er kan door de keteninformatisering meer informatie op een eerder moment worden ontsloten, waardoor onzekerheid en daarmee gepaard gaande transactiekosten kunnen worden gereduceerd. Het gevolg hiervan is dat processen en taken beter op elkaar afgestemd kunnen worden, wat niet alleen bijdraagt tot een verbetering van de effectiviteit en efficiency van de eigen organisatie, maar ook van de keten als geheel. De door ICT gerealiseerde grensveranderingen hebben ook gevolgen voor de cultuur van de in een keten of netwerk

⁶⁰ Duivenboden, H.P.M. van, *Keteninformatisering en ruimtelijke plannen*, powerpointpresentatie Capgemini, Utrecht, 2003.

⁶¹ http://www.tg.nl/Advies/ict/prod_riv.html#Informatienetwerken.

⁶² Bekkers, V.J.J.M., *Keteninformatisering en het management van organisatiegrenzen: Organisatorische en institutionele implicaties*, in: Duivenboden, H.P.M. van, M. van Twist, M. Veldhuizen, R. in 't Veld (red.), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000.

participerende organisaties, voor de interne machtsverhoudingen en voor de relaties tussen deze organisaties. Ook wordt aangegeven dat bij het organiseren van 'één-loket', informatisering de nodige problemen kan opleveren. Er moet vaak niet alleen informatie worden uitgewisseld met externe partijen, maar ook binnen de organisatie kunnen meerdere ketens bestaan met hun eigen processen en gegevensverzamelingen.⁶³ Een ander probleem is dat de informatie, zoals klantgegevens niet graag gedeeld wordt, omdat informatisering een interessante strategie kan zijn om macht te creëren, te consolideren of juist te doorbreken.⁶⁴ Ook kan het volgens Bekkers zo zijn dat met koppelingen soms nieuwe afhankelijkheden worden gecreëerd tussen organisaties. Zij zijn de uitdrukking van wederzijds vertrouwen, hetgeen een belangrijke voorwaarde is om te komen tot geïntegreerde dienstverlening.⁶⁵

Bij keteninformatisering gaat het vooral om (verbeterde) informatie-uitwisseling tussen de partners die deel uitmaken van een keten. Doordat organisaties en instellingen gebruik gaan maken van elkaars gegevensbestanden kan een beter overzicht ontstaan van wat zich afspeelt in de keten.⁶⁶ De koppeling van bestanden leidt in ieder geval tot meer transparantie ten opzichte van elkaar en de informatie van de ene organisatie is voor de anderen inzichtelijk, snel te verkrijgen en te verwerken.⁶⁷ Anderzijds kan deze koppeling er ook toe leiden dat onduidelijkheden ontstaan over het eigendom van bepaalde informatie. Om geïntegreerde dienstverlening aan te bieden zullen organisaties gebruik maken van elkaars bestanden. Doordat meerdere organisaties toegang hebben tot bepaalde informatie en deze veelal ook kunnen bewerken, kan het informatiedomein veranderen, waarbij de vraag ontstaat wie eigenaar is van bepaalde informatie. Daarnaast moet ook de vraag worden beantwoord wie aansprakelijk is als er fouten worden gemaakt.⁶⁸ Het tot stand brengen van een informatiearchitectuur is om deze reden erg moeilijk. Organisaties hebben bovendien de neiging om gegevens voor zichzelf te houden, al dan niet vanwege wettelijke voorschriften. Daarnaast ontstaat vaak discussie over eigendom van gegevens, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en beheerstaken. Dit is vooral te wijten aan het ontbreken van een formeel overkoepelend gezag.⁶⁹

Ketensamenwerking impliceert een gelijkwaardige samenwerking, waar soms juist behoefte is aan een dominante partij die zorgt voor het benodigde gezag om een goede samenwerking af te dwingen. Bij het ontbreken van een dominante partij kan ook een dominant ketenprobleem zorgen voor voldoende bereidheid tot samenwerking. Een dominant ketenprobleem is een probleem dat door alle partijen gezamenlijk kan worden aangepakt, maar dat de keten als geheel - bij het niet oplossen van het probleem - in diskrediet kan brengen. Zo'n knellend probleem dat de gehele keten in opspraak brengt kan zorgen voor meer samenwerkingsbereidheid dan een gemeenschappelijk ideaal waaraan elke partner zijn eigen belangen en ideeën verbindt.⁷⁰ Het zal duidelijk zijn dat de benodigde gemeenschappelijke informatie-infrastructuur beter tot stand kan worden gebracht als de partijen geneigd zijn tot samenwerking.

Samenwerking heeft gevolgen voor de wijze waarop de gegevensuitwisseling moet plaatsvinden en heeft gevolgen voor de verdeling van verantwoordelijkheden. Om dit in kaart te brengen zijn vijf verschillende benaderingen mogelijk waarmee keteninformatisering vorm kan krijgen, te weten de prothesebenadering, de estafettebenadering, de spinbenadering, de notarisbenadering en de netwerkbenadering (zie tabel 2.1).

⁶³ Zie bijvoorbeeld Grijpink, J.H.A.M., *Werken met keteninformatisering. De informatiestrategie voor de informatiesamenleving*, SDU, Den Haag, 1999.

⁶⁴ Bekkers, V.J.J.M., J.M.E. Traag, De politiek-bestuurlijke dimensie van internet, in: *Bestuurskunde*, jaargang 8, nr. 5, pp. 182-188.

⁶⁵ Bekkers, V.J.J.M., S. Zouridis, Digitale dienstverlening, in: *Bestuurskunde*, jaargang 7, nr. 3, 1998.

⁶⁶ <http://www.ketens-netwerken.nl/Pages/Begrippen.html>.

⁶⁷ Bekkers, V.J.J.M., S. Zouridis, Digitale dienstverlening, in: *Bestuurskunde*, jaargang 7, nr. 3, 1998.

⁶⁸ Bekkers, V.J.J.M., Virtuele organisatiepatronen in de publieke sector, in: *Bestuurskunde*, jaargang 7, nr. 8, 1998.

⁶⁹ Grijpink, J.H.A.M., *Werken met keteninformatisering. De informatiestrategie voor de informatiesamenleving*, SDU, Den Haag, 1999, pp. 35.

⁷⁰ Grijpink, J.H.A.M., *Werken met keteninformatisering. De informatiestrategie voor de informatiesamenleving*, SDU, Den Haag, 1999, pp. 47.

Bij de prothesebenadering blijven de verantwoordelijkheden voor gegevens en het beheer daarvan bij de afzonderlijke organisaties liggen. Bij de estafettebenadering bestaan de gezamenlijke verantwoordelijkheden voornamelijk op het niveau van gegevensstandaarden, waarover men het dan wel eerst met elkaar eens moet zijn. De spinbenadering legt de verantwoordelijkheden op een centraal niveau. Bij de notarisbehandeling zijn de verantwoordelijkheden ook centraal belegd, maar meestal door een derde partij. De netwerkbenadering gaat het meest ver door te stellen dat bij de netwerkbenadering de organisaties rechtstreeks de benodigde gegevens uit de bestanden van de ketenpartners kunnen halen. De bestanden worden in dit geval gedeeltelijk toegankelijk gemaakt voor de ketenpartners.

Benadering	Voordelen	Nadelen
Prothesebenadering <ul style="list-style-type: none"> • Elke organisatie ontwikkelt eigen informatiesystemen • Op raakvlakken tussen organisaties worden kunstgrepen toegepast • De informatieverzameling vindt op een ad hoc basis plaats 	<ul style="list-style-type: none"> • Onafhankelijkheid en rivaliteit behouden • Slagvaardigheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoge mate van inefficiëntie • Veel informatie gaat verloren door wrijving
Estafettebenadering <ul style="list-style-type: none"> • Iedere organisatie ontwikkelt eigen informatie systemen, maar informatie wordt volgens een vast stramien gestructureerd • Informatie en dossiers worden achter de persoon aan gestuurd 	<ul style="list-style-type: none"> • Informatiestroom volgt personenstroom • Iedere organisatie behoudt eigen autonomie 	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie raakt zoek tijdens proces en gaat naar de verkeerde plek • Veel informatie gaat verloren door wrijving
Spinbenadering <ul style="list-style-type: none"> • Alle organisaties richten hun informatiesysteem in naar de wensen van een centrale speler • Informatie en dossiers worden centraal beheerd 	<ul style="list-style-type: none"> • Eenduidigheid en efficiëntie • Regie van de informatiestroom in één hand 	<ul style="list-style-type: none"> • Centrale speler krijgt veel macht binnen de keten zonder verantwoordelijkheid • Regisseur heeft vaak meer oog voor eigen belang dan voor het geheel
Notarisbenadering <ul style="list-style-type: none"> • Alle organisaties spreken een gezamenlijk stramien af voor hun informatieverwerking • Informatie en dossiers worden centraal beheerd door een 'trusted third party' 	<ul style="list-style-type: none"> • Eenduidigheid en efficiëntie • 'Trusted third party' heeft beperkt belangen in het spel 	<ul style="list-style-type: none"> • Groot aantal organisaties moet op basis van gelijkwaardigheid samenwerken • Extra schakel in de informatie keten
Netwerkbenadering <ul style="list-style-type: none"> • Alle organisaties maken hun databases (gedeeltelijk) toegankelijk voor hun ketenpartners, die op eigen initiatief informatie kunnen ophalen • Informatie en dossiers worden decentraal beheerd, maar zijn door hyperlinks aan elkaar gekoppeld 	<ul style="list-style-type: none"> • Decentraal en slagvaardig • Informatievragers kunnen zelf informatie ophalen 	<ul style="list-style-type: none"> • Iedere organisatie moet haar eigen databases overzichtelijk houden • Niet geregisseerd, maar behoefte gedreven

Tabel 2.1. Benaderingen van keteninformatisering.⁷¹

2.7 Conclusie

Binnen de elektronische overheid wordt veel aandacht besteed aan elektronische dienstverlening. Nieuwe ICT-technologieën hebben een impuls gegeven aan de wijze waarop de elektronische dienstverlening vraaggericht kan worden ingericht. Organisaties worden in de gelegenheid gesteld hun dienstverlening geïntegreerd en op een samenhangende manier in te richten volgens de wensen en logica van de klant. Dit vereist allerlei organisatorische aanpassingen, onder meer op het gebied van het dienstenassortiment, de aansturing en de werkprocessen. De achterliggende processen worden dan ondersteund met ICT.

Het voorgaande leidt ertoe dat steeds meer sprake is van samenwerkingsverbanden en ketensamenwerking, waarbij drie volgende integratiemogelijkheden zich kunnen voordoen.

⁷¹ Boogers, M.J.G.J.A., H.P.M. van Duivenboden, J.E.J. Prins, E. Schreuders, *Gekoppelde verantwoordelijkheden, Verantwoordelijkheidsverdeling bij interbestuurlijke gegevensuitwisseling*, Onderzoeksprogramma internet en openbaar bestuur, 2001.

In de eerste plaats integratie met andere *kanalen* (papier, telefoon, web, e-mail), dus multichanneling, in de tweede plaats integratie *binnen* de organisatie (frontoffice-backoffice, backoffice-backoffice) en in de derde plaats integratie *over* organisaties heen (ketenintegratie).

Ketenintegratie wordt ondersteund met keteninformatisering, waarbij verschillende benaderingen bestaan, te weten de prothesebenadering, de estafettebenadering, de spinbenadering, de notarisbenadering en tot slot de netwerkbenadering. Weliswaar zorgt keteninformatisering in het algemeen voor een verbeterde informatie-uitwisseling tussen de betrokken partners, maar moet niet uit het oog worden verloren dat diverse problemen zich bij de toepassing van keteninformatisering kunnen voordoen, bijvoorbeeld de neiging om gegevens voor zichzelf te houden, discussies over eigendom van gegevens, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en beheerstaken en het gebrek aan gezag. Een oplossing hiervoor kan zijn een dominant ketenprobleem dat zo knellend is dat samenwerking zeer gewenst wordt.

Samenvattend is keteninformatisering gericht op de verwezenlijking van doelstellingen van meerdere organisaties en de prestaties van de keten als virtuele organisatie. Kortom; de vraag van de klant aan de keten.

3 Ketenintegratie en de organisatorische consequenties

3.1 Inleiding

Volgens Thaens is het opvallend dat de meest genoemde knelpunten bij de realisatie van de elektronische overheid en vraaggerichte dienstverlening managementproblemen zijn, of in ieder geval problemen van organisatorische aard en niet zozeer van technische aard.⁷² Dit wordt beaamd door Grijpink die aangeeft dat veel inspanningen in een keten in de praktijk ondanks alle goede bedoelingen stuklopen op de complexiteit en beperkte stuurbaarheid van werkprocessen die de organisatiegrenzen overschrijden.⁷³ Het implementeren van technische systemen om beter te kunnen samenwerken is vaak niet moeilijk voor zover het de technische werkzaamheden zijn, zoals de installatie van hard- en software. Voor wat betreft de inbedding van het systeem in de organisatie ligt dit evenwel anders. Van de medewerkers wordt een andere instelling gevraagd, iedereen dient met dit systeem te kunnen en willen werken, en de werkprocessen moeten worden aangepast. Een ander knelpunt dat in de literatuur wordt genoemd betreft de interne organisatie, die vaak een belemmering blijkt te zijn voor een goede externe samenwerking. Ook hier speelt de gedragsverandering die deze samenwerking veronderstelt een belangrijke rol. Daarnaast vraagt het netwerkorganiseren om een nieuwe vorm van leiderschap in de organisatie, waarbij de leider niet alleen het belang van de eigen organisatie verdedigt, maar ook in staat is te functioneren in het grotere geheel van een keten.⁷⁴

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de organisatorische knelpunten die zich kunnen voordoen bij ketenintegratie. Allereerst wordt beschreven wat ketenintegratie inhoudt, vervolgens worden de deelaspecten behandeld.

3.2 Ketens en ketenintegratie

3.2.1 Definitievorming en kenmerken

Veel hedendaagse organisaties zijn een onderdeel van een keten, waarin handelingen of producten van verschillende organisaties nauwkeurig op elkaar moeten aansluiten. Een ketenproduct kan alleen goed worden gerealiseerd als alle partijen goed samenwerken. In dat geval is het van belang om een regie op de keten te hebben en waar mogelijk ketenintegratie. Hierdoor worden eventuele knelpunten geëffend en kan beter en efficiënter worden gewerkt.

Het begrip keten kan op meerdere manieren worden gedefinieerd. Een definitie van het begrip keten wordt gegeven door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna BZK),⁷⁵ die aangeeft dat een keten een samenwerkingsverband is tussen partijen die zowel zelfstandig, maar tegelijk ook afhankelijk van elkaar functioneren, omdat 'ze volgtijdelijke handelingen uitvoeren, gericht op een afzonderlijk doel. Bij de ordening en afstemming van activiteiten houden de partijen het oog op de bal: de cliënt die het primaire proces doorloopt, de opeenvolgende stappen in de dienstverlening'. De activiteiten (en ook de partijen) worden dan geordend volgens hetzelfde stramien zoals de cliënt die ervaart als hij met de partners in de keten te maken krijgt, tijdens zogenaamde contactmomenten.⁷⁶ Poorthuis e.a. zien het begrip keten als een verwijzing naar een functionele aaneenschakeling van opeenvolgende activiteiten van verschillende partijen. Ook hier gaat het dus om afstemming van de processen. De keten wordt dan gezien als een

⁷² Thaens, M., Naar een operationele eGovernmentstrategie: noodzaak en aanzet, in: Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector, inrichting van de elektronische overheid*, Lemma, Utrecht, 2001. pp. 193.

⁷³ Grijpink, J.H.A.M., *Een dynamisch ketenbegrip voor informatisering van externe samenwerking*.

⁷⁴ Bijl, C. van der, P. Maisson, Ruimte voor innovatie in de kunst- en cultuureducatie, in: Poorthuis, A.M., A. van der Aa e.a., *Ketens en netwerken: een zoektocht naar samenhang*, Lemma, Utrecht, 2003 pp.127.

⁷⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimte voor regie, Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag, oktober 2003.

⁷⁶ Aa, A. van der e.a., *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Eindrapportage van Bestuur en Management Consultants (BMC), de Verbinding, Berenschot Procesmanagement, NL D8331 – 16 oktober 2002.

belangrijk werkverband om met meerdere partijen te organiseren.⁷⁷ Voorbeelden van ketens binnen de (rijks)overheid zijn de veiligheidsketen, de asielketen, de strafrechtketen en de zorgketen.⁷⁸ De veiligheidsketen is in 1993 door het ministerie van BZK geïntroduceerd en is gericht op een brede en integrale aanpak van veiligheid, zoals de brandveiligheid. Van oudsher was de belangrijkste taak van de brandweer het blussen van brand, daarna kwam daar ook de hulpverlening bij als taak. Inmiddels wordt meer de nadruk gelegd op preparatie (de voorbereiding op te nemen acties bij brand en ongevallen), preventie (zorg voor het voorkomen van onveilige situaties) en pro-actie (het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid).⁷⁹ De zorgketen wordt gedefinieerd als de opeenvolgende stappen die leiden van hulpvraag naar zorglevering.⁸⁰

Een keten bestaat uit meerdere schakels, waarbij een schakel gezien kan worden als een processtap in de keten, die zoals Van der Aa e.a. aangeven, waarde toevoegt voor de keten als geheel en voor de cliënt in het bijzonder. Overigens is een schakel niet hetzelfde als de organisatie die een activiteit in de keten uitvoert, want ook binnen een organisatie kunnen meerdere schakels bestaan.⁸¹ De organisaties in een keten heten ketenpartners of actoren. Er kunnen verschillende schakels worden onderscheiden.⁸²

- *Selecterende schakel.* Een schakel waarbij een keuze wordt gemaakt uit het aanbod van concurrerende actoren in de voorgaande schakel. Daarmee wordt bedoeld dat een partij bijvoorbeeld kan kiezen uit verschillende toeleveranciers. Van der Aa e.a. noemen als voorbeeld een grootgrutter die in de levensmiddelenketen kan kiezen uit de toeleveranciers die hij wil gebruiken.
- *Allocerende of divergerende*⁸³ *schakel.* Dit zijn schakels waarbij een keuze wordt gemaakt uit diverse aanbieders van de activiteiten in de volgende schakel. Een voorbeeld daarvan is een student die kan kiezen uit verschillende opleidingen.
- *Smalle schakel.* Een schakel die is opgebouwd uit een beperkt aantal actoren.
- *Brede schakel.* In tegenstelling tot een smalle schakel, bestaat deze uit een veelheid van actoren die in staat zijn de activiteiten in die schakel uit te voeren.

Bij een verdergaande samenwerking binnen de keten, wordt gesproken van ketenintegratie. Ketenintegratie is de ontwikkeling waarbij organisaties in een bepaalde branche steeds meer in elkaar schuiven (ook wel: verticale integratie). Bij ketenintegratie worden in toenemende mate informatiesystemen aan elkaar gekoppeld en worden overeenkomsten gesloten waarmee een afnemer meer bevoegdheden krijgt om de leverancier rechtstreeks aan te sturen.⁸⁴ Volgens Van der Aa kan ketenintegratie ook worden gezien als de aaneenschakeling van opeenvolgende activiteiten van verschillende organisaties. Deze activiteiten zijn gericht op het gezamenlijk bereiken van een afzonderlijk doel, waarbij het vertrekpunt van de keten enerzijds de klant is en anderzijds het primaire proces waaraan de verschillende partners een meerwaarde leveren. De organisaties werken parallel aan producten en diensten die in de keten worden georganiseerd.⁸⁵ Hier kan een parallel worden getrokken met vraaggerichte dienstverlening, waar de klant ook als uitgangspunt wordt genomen. Pröpper maakt in zijn definitie een onderscheid in vormen van integratie, waarbij hij integratie ziet als een bijzondere of vergaande vorm van coördinatie. Enerzijds benoemt

⁷⁷ Poorthuis, A.M., A. van der Aa, T. van Rheenen, e.a., *Ketens en netwerken. Een zoektocht naar samenhang*, Lemma, Utrecht, 2003. pp. 67.

⁷⁸ Aa, A. van der e.a., *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Eindrapportage van Bestuur en Management Consultants (BMC), de Verbinding, Berenschot Procesmanagement, NL D8331 – 16 oktober 2002.

⁷⁹ <http://www2.leeuwarden.nl/live/brandweer/organisatie/takenbrandweer.pag>

⁸⁰ <http://www.nietafwachten.nl/begrippen.php3?them=7#39>

⁸¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimte voor regie, Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag, oktober 2003.

⁸² Aa, A. van der e.a., *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Eindrapportage van Bestuur en Management Consultants (BMC), de Verbinding, Berenschot Procesmanagement, NL D8331 – 16 oktober 2002.

⁸³ Kort, M., M. van Twist, R. in 't Veld, Over ontwerp en management van processen in ketens, in: Duivenboden, H.P.M. van, M. van Twist, M. Veldhuizen e.a., *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000.

⁸⁴ Zie http://www.buzzwords.nl/buzzwords_high.htm.

⁸⁵ Aa, A. van der, Platforms: organiseren van beweging, in: Poorthuis, A.M., A. van der Aa e.a., *Ketens en netwerken: een zoektocht naar samenhang*, Lemma, Utrecht, 2003. pp. 210.

hij integratie als proces, waarbij twee of meer partijen hun handelingen, of plannen daartoe, op elkaar afstemmen, zodat een eenheid of in ieder geval een samenhangend geheel ontstaat. Anderzijds onderscheid hij integratie als resultaat. Daarvan is sprake, als de genoemde eenheid inderdaad wordt gerealiseerd. Deze eenheid heeft voornamelijk betrekking op het overbruggen van verschillen en niet zozeer op het wegnemen van verschillen. Integratie betekent volgens Pröpper dat de differentiatie niet wordt opgeheven, maar op een zodanige wijze wordt gebruikt, dat het zinvol of functioneel voor het geheel wordt gemaakt.⁸⁶

Uit de voorgaande omschrijvingen kan in ieder geval worden afgeleid dat een keten zich kenmerkt door de betrokkenheid van meerdere partijen, die dan ketenpartners worden genoemd en die moeten of willen samenwerken om tot een gewenst resultaat te komen.⁸⁷ In een keten binnen de overheid kunnen bijvoorbeeld verticaal het Rijk, de provincies, de gemeenten en instellingen worden onderscheiden. Op een horizontale lijn binnen een keten kan als voorbeeld welzijn (zorgketen), justitie (veiligheidsketen maar ook asielketen) enz. worden genoemd.⁸⁸ In deze scriptie wordt uitgegaan van de definitie van Poorthuis e.a., waarbij de keten wordt gezien als een functionele aaneenschakeling van opeenvolgende activiteiten van verschillende partijen en afstemming van de processen.

Een keten wordt doorgaans georganiseerd rondom het primaire proces. Dit is bijvoorbeeld in tegenstelling tot een losse organisatie of een netwerk, waarbij niet wordt gedacht vanuit het primaire proces of de klant. In tabel 3.1 zijn enkele kenmerken van de verscheidene benaderingen naast elkaar geplaatst, om de verschillen aan te duiden.

Ketenbenadering in tegenstelling tot andere benaderingen		
Keten	Netwerk	Organisatie
<ul style="list-style-type: none"> • Sprake van onderlinge samenwerking, gericht op afstemming van activiteiten • De omgeving wordt betrokken bij het afstemmingsproces • Organisatiegrenzen overschrijdend • Flexibiliteit • Spanning tussen de ketenpartners tussen eigen belangen en ketenbelangen • Het primaire proces dient als orderingsprincipe, de cliënt staat centraal • Een keten is voornamelijk gebaseerd op functionele relaties 	<ul style="list-style-type: none"> • Externe oriëntatie, gericht op andere partijen in de omgeving • De cliënt staat niet centraal, er is geen sprake van het primaire proces als orderingsprincipe • Geen volgtijdelijke handelingen • Flexibiliteit • Een netwerk is voornamelijk gebaseerd op sociale relaties 	<ul style="list-style-type: none"> • Sprake van onderlinge samenwerking, gericht op afstemming van activiteiten • Sprake van optimalisatie in de eigen organisatie • De omgeving wordt niet betrokken bij het afstemmingsproces • Niet gericht op het overschrijden van organisatiegrenzen • Interne gerichtheid

Tabel 3.1. Ketenbenadering in tegenstelling tot andere benaderingen.⁸⁹

Meestal is binnen een keten niet één organisatie aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het geheel. De partijen zijn zelfstandige organisaties, met hun eigen taken, doelen, middelen, bevoegdheden en belangen, die op vrijwillige basis samenwerken en waarvan de genoemde taken, doelen, et cetera niet per definitie in elkaars verlengde hoeven te liggen. Bij ketens is de samenwerking meestal ingegeven door noodzaak, het inzicht dat bepaalde zaken alleen uitgevoerd kunnen worden door samenwerking, wettelijke regelingen of kostenbesparingen. Daarmee kunnen de ketenpartners niet zonder elkaar, maar het betekent ook dat er een bepaalde sturing moet zijn om de partijen met elkaar te laten

⁸⁶ Pröpper, I.M.A.M., Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken, in: *Bestuurskunde*, jaargang 9, nr. 3, mei 2000. pp. 106-116.

⁸⁷ Poorthuis, A.M., A. van der Aa, T. van Rheenen, e.a., *Ketens en netwerken. Een zoektocht naar samenhang*, Lemma, Utrecht, 2003. pp. 69.

⁸⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimte voor regie, Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag, oktober 2003.

⁸⁹ Aa, A. van der e.a., *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Eindrapportage van Bestuur en Management Consultants (BMC), de Verbinding, Berenschot Procesmanagement, NL D8331 – 16 oktober 2002.

samenwerken en laten praten, zeker als de partijen ook nog duidelijk hun eigen agenda willen volgen.⁹⁰

3.2.2 Ketenregie

In de praktijk worden begrippen als ketensturing, ketenmanagement en ketenregie nogal eens door elkaar gebruikt. Door het veelal ontbreken van een dominante partij vereist de ketenintegratie ook een ketenregie. Hieronder wordt verstaan het 'managen' van een keten (of een netwerk) door onafhankelijke klanten (vraag) en leveranciers (aanbod) te verbinden, zodat het tot een geheel wordt gesmeed, alsof het één enkele entiteit betreft. Het doel van ketenregie is enerzijds het creëren van waarde en anderzijds eventuele verspilling te reduceren door de vrijwillige coördinatie van de doelen en activiteiten van betrokken (f)actoren.⁹¹

De definitie van ketenregie die in deze scriptie wordt aangehouden is afkomstig van Van der Aa e.a., die ketenregie in het sociale domein zien als het ontwikkelen van (betere) dienstverlening zoals die wordt ervaren door de cliënt, door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot (meer) afstemming van hun activiteiten. Een belangrijk kenmerk van deze definitie is dat de keten gericht is op een betere dienstverlening voor de cliënt, omdat de partners zich daaraan verbinden. Daardoor komen de ketenpartners tot meer afstemming van hun activiteiten. Bij ketenregie wordt vaak gedacht dat er sprake is van een 'ketenregisseur' die zorgdraagt voor de regie in de keten, samenwerking in de keten stimuleert, condities schept voor een goede samenwerking en de professionalisering bevordert.⁹² Zoals reeds aangegeven ontbreekt een dergelijke dominante partij in de praktijk veelal.

De belangstelling voor ketenregie komt voort uit het idee dat de wijze waarop de samenwerkingsrelaties tussen (de activiteiten van) de organisaties in de keten zijn vorm gegeven, doorwerkt in het prestatieniveau dat uiteindelijk te behalen valt. Bij ketenintegratie zijn niet de afzonderlijke verrichtingen van organisaties bepalend voor de maatschappelijke beoordeling, maar de wijze waarop die individuele prestaties van deze organisaties zijn ingebed in het bredere en samenhangende geheel van de samenwerking. Door die samenwerking veranderen ook de grenzen van de organisatie. Normaal gesproken is de scheidingslijn tussen organisatie en omgeving een kunstmatige; de organisatie bepaalt wat wel en niet tot de organisatie moet behoren. Door een verandering aan te brengen in wat onder 'binnen' en 'buiten' de organisatie wordt verstaan, wordt ook opnieuw bepaald wat binnen de organisatie valt en wat erbuiten, dus in de omgeving. Overigens betekent het niet dat als iets tot de omgeving behoort de organisatie er niet meer bij betrokken is. Uiteindelijk staat een organisatie nooit los van de omgeving. Binnen de omgeving bestaan allerlei actoren die bij de organisatie betrokken (kunnen) zijn, ook de processen van een organisatie zijn verbonden met de processen zoals deze plaatsvinden in de omgeving.⁹³

3.2.3 Doel van ketenintegratie

Ketenintegratie heeft als doel bij te dragen aan de kwaliteit van de dienstverlening door zorg te dragen voor een georganiseerde afstemming en geordende communicatie tussen de ketenpartners. De belangrijkste redenen om te komen tot ketenintegratie zijn:⁹⁴

- *Het verbeteren van de dienstverlening.* Ketenintegratie verbindt de betrokken ketenpartners aan de wensen van de cliënt. De organisaties hebben elkaar nodig om vraaggericht te handelen en zo de gewenste kwaliteit van de dienstverlening te bereiken.
- *Het behalen van maatschappelijke prestaties.* Hiermee wordt bedoeld het realiseren van beleidsdoelen, die niet door een afzonderlijke organisatie kunnen worden

⁹⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimte voor regie, Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag, oktober 2003.

⁹¹ www.keten-netwerk.nl.

⁹² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimte voor regie, Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag, oktober 2003, pp. 27.

⁹³ Emery, F.E., E.L. Trist, The causal texture of organizational environment, in: *Human relations*, 1965, pp 21-23.

⁹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimte voor regie, Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag, oktober 2003, pp. 11-12.

gehaald, maar wel met een gezamenlijke inspanning, zoals het wegwerken van wachtlijsten in de zorg.

- *Het efficiënter laten verlopen van de samenwerking.* Door ketenintegratie kan versnippering en fragmentatie worden voorkomen. Het maatschappelijke veld is bijvoorbeeld zo groot, dat het kan voorkomen dat verschillende organisaties werken aan dezelfde doelstellingen, maar zonder het van elkaar te weten. Dat betekent inefficiëntie en onduidelijkheid voor de klant. Door ketenregie wordt dit tegengegaan.
- *Het vergroten van de dynamiek en innovatievermogen.* Door samenwerking wordt het mogelijk voor organisaties zich sneller aan te passen aan nieuwe vragen en ontwikkelingen.

Naast het creëren van samenwerkingsverbanden binnen een keten, waarbij de processen op elkaar (moeten) worden afgestemd, is de informatievoorziening zelf ook aan verandering onderhevig. Waar bedrijfsbrede toepassingen (bijvoorbeeld een ERP-pakket) zich aanvankelijk tot één organisatie beperkte, zijn nu veel vaker ketens en netwerken van (virtuele) organisaties onderwerp van de informatiebundeling. Ook worden steeds vaker interdisciplinaire samenwerkingsverbanden en informatiesystemen tot stand gebracht.⁹⁵ Deze ontwikkelingen vallen onder de noemer keteninformatisering, zoals in hoofdstuk 2 is behandeld.

Volgens Van der Heijden⁹⁶ is ketenintegratie op vier verschillende niveaus te realiseren:

1. *Fysieke integratie.* Is het samen delen van infrastructuur. De fysieke integratie heeft volgens Van der Heijden betrekking op het goederentransport tussen twee organisaties, bijvoorbeeld hulpmiddelen die door meerdere organisaties in een keten gebruikt en aan elkaar uitgeleend worden. Mijns inziens is fysieke integratie bij de publieke dienstverlening van andere aard, namelijk de samenwerking van verschillende organisaties op één locatie, bijvoorbeeld een Bedrijvenloket.

2. *Informatie-integratie.* Hierbij gaat het om het (automatisch) uitwisselen van het berichtenverkeer tussen organisaties. Een voorbeeld hiervan is de gemeentelijke basisadministratie (GBA), waarbij de informatie elektronisch wordt uitgewisseld zonder dat de ontvangende partij zelf ook weer data moet invoeren.

3. *Besturingsintegratie.* Dit heeft betrekking op het automatisch uitwisselen van besturingsinformatie tussen verschillende organisaties. Hiermee is het mogelijk om de besturing van de hele keten sneller te laten verlopen en daarmee de service aan de afnemer te verhogen.

4. *Organisatorische integratie.* Hierbij gaat de ene organisatie de andere organisatie gedeeltelijk besturen. Een leverancier wordt bijvoorbeeld zelf verantwoordelijk voor de voorraadhoogte van zijn producten in het magazijn van zijn afnemer. In de praktijk kan het elektronische patiëntendossier hier een voorbeeld van zijn, waarbij een dossier door meerdere partijen toegankelijk en aanpasbaar is.

De meest vergaande vorm van ketenintegratie wordt onderscheiden door De Meulder en Kroon, namelijk de burger als ketenregisseur. Dit overstijgt de integratie op het niveau van de organisatie zoals Van der Heijden schetst. In dit geval wordt de burger volledig als uitgangspunt genomen, die daarmee bepaalt wanneer en hoe de processen binnen de overheid verlopen.⁹⁷ Hiervan zijn nog geen voorbeelden te noemen, omdat het meer om een toekomstscenario gaat.

3.3 Ketens identificeren

Ketens worden opgericht als samenwerkingsverband en georganiseerd rondom de klant of een ketenprobleem. Een visie en zicht op de problematiek alleen is niet voldoende om de keten van de grond te krijgen. Er moeten ook voorzieningen komen die ervoor zorgen dat de

⁹⁵ Twijnstra & Gudde, *ketenintegratie* op www.tg.nl

⁹⁶ Van der Heijden, P., *XML en organisatie: vijf tegenstellingen*, SGML/XML Users Group Holland, Deventer, 2002.

⁹⁷ De Meulder, A., N. Kroon, Burgers als ketenregisseurs? Elektronische overheid en ketenintegratie, in: Duivenboden, H.P.M. van, M. van Twist e.a., *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000; www.dmmc.nl.

keten inderdaad aan de vraag kan voldoen. Hiervoor zijn afspraken op operationeel niveau nodig. Deze praktische afspraken volstaan echter niet om op langere termijn van ketensamenwerking te kunnen spreken.⁹⁸ Bij een dominant ketenprobleem moeten de partijen structureel samenwerken om tot een bepaald gewenst resultaat te komen. De partijen moeten daarnaast de wil hebben om te blijven samenwerken. De wijze waarop een keten gestalte krijgt, laat zich beschrijven aan de hand van het model van Poorthuis & Hoogerwerf.⁹⁹ Poorthuis geeft aan dat binnen een keten drie verschillende niveaus kunnen worden gehanteerd (zij noemt dit bewustzijnsniveaus) en dat binnen ieder van deze niveaus vier verschijningsvormen bestaan. De drie bewustzijnsniveaus en hun vier verschijningsvormen zijn:

1. *Manifesteren van een keten.* Door zich te manifesteren verbindt de keten zich met de klant en de thema's waaromheen zij zich moet organiseren. Het manifesteren geeft als het ware grond aan de keten. Door een goede wisselwerking tussen de in te vullen thema's en de kwaliteiten die de organisaties in de keten hebben, kan de keten helder krijgen welke stappen en investeringen ze moet doen om bijvoorbeeld een dominant ketenprobleem op te lossen. Een manifesterende keten kan zich laten zien als een modellerende keten, een lerende keten, een transformerende keten en/of een innoverende keten. Een modellerende keten is eigenlijk alleen een ontwerp, waarin de condities voor het vormen van een keten zijn vastgelegd. In de lerende keten is veel aandacht voor de ontwikkeling van de keten, maar een concreet einddoel ontbreekt en zoals Poorthuis aangeeft is een 'lerende keten altijd onderweg en komt het nooit ergens aan'. Een transformerende keten is gericht op het formuleren van uitgangspunten voor verandering. Hierbij bestaat het gevaar bestaat van voortdurende verandering en vluchtigheid, waardoor er geen sprake is van consolidatie van de keten. Een keten die alleen innoveert laat vooral veel mogelijkheden zien, maar komt niet van de grond. Een goede keten moet alle vier voornoemde aspecten in zich verenigen.
2. *Het organiseren van een keten.* Dit is het schakelpunt tussen het manifesteren en het realiseren van de keten. Door zich te organiseren wordt de keten geordend als een netwerk van betrokken partijen en worden keuzes gemaakt voor samenwerking. Dit is de kern van de keten, waarbij zaken als initiatief, betrokkenheid, bewustzijn en samenwerking centraal staan. Het organiseren van een keten begint met een initiatief van een ketenpartner. Door andere partners te inspireren en enthousiast te maken voor het initiatief, ontstaat betrokkenheid bij de (toekomstige) ketenpartners. Door met het netwerk van de betrokkenen van gedachten te wisselen en uit te werken welke aandachtspunten er zijn, ontstaat bewustzijn. Dit is uiteindelijk de basis voor de samenwerking. Door zich voortdurend bewust te zijn van de externe omstandigheden en zich als keten daaraan aan te passen, kan de basis voor samenwerking veranderen omdat deze veranderende externe omstandigheden andere aandachtspunten voor de keten met zich mee kunnen brengen.
3. *Het realiseren van een keten.* Bij het realiseren verbindt de keten zich met de beschikbare middelen en de kennis en probeert helder te krijgen welke stappen moeten worden ondernomen en welke investeringen daarvoor nodig zijn. Poorthuis geeft aan dat de keten voortdurend moet werken aan zijn ontstaan, bestaan, ontwikkeling en voltooiing, als ware het een levenscyclus. Door zichzelf voortdurend opnieuw te identificeren en de opdracht voor zichzelf steeds te vernieuwen, wordt gekeken naar het ontstaan van de keten. Door te blijven bijdragen aan de keten, deze te onderhouden en zorg te dragen voor de middelen en kennis wordt de blijvende basis gelegd voor het bestaan van de keten. De keten werkt aan de ontwikkeling door steeds opnieuw te bekijken welke vraagstukken zich voordoen, welke prioriteit hebben en zich steeds bewust daarop te organiseren. Ten slotte wordt gewerkt aan de voltooiing; door hieraan te werken reflecteert de keten

⁹⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimte voor regie, Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag, oktober 2003. pp. 23.

⁹⁹ Poorthuis, A.M., *Netwerkorganiseren in de keten*, in: Poorthuis, A.M., A. Van der Aa, T. van Rheeën, e.a., *Ketens en netwerken, een zoektocht naar samenhang*, Lemma, Utrecht, 2003. pp. 67-77.

voortdurend op zijn eigen bijdragen en probeert zichzelf uiteindelijk overbodig te maken omdat alles goed georganiseerd is.

De verschijningsvorm van de keten bepaalt ook de mate van complexiteit van de keten. De complexiteit van een keten kan worden bepaald aan de hand van vijf dimensies (zie tabel 3.2), te weten de mate van eenduidigheid, de mate van vraaggerichtheid, de mate van stabiliteit, de mate van verantwoordelijkheden en de mate van machtsconcentratie.¹⁰⁰

Eenvoudige keten	Complexe keten
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Eenduidigheid.</i> Er zijn niet veel verschillende opvattingen bij de ketenpartners en daarbinnen lopen de meningen niet ver uiteen • <i>Aanbodgericht.</i> De keten werkt vanuit het aanbod en met vaste relaties tussen de ketenpartners • <i>Stabiel.</i> Een keten is stabiel en daarmee relatief eenvoudig op het moment dat steeds wordt gewerkt met dezelfde ketenpartners • <i>Weinig concurrerende verantwoordelijkheden.</i> Hoe minder verantwoordelijkheden en relaties de partners hebben, hoe eenvoudiger de keten • <i>Hoge machtsconcentratie.</i> Naarmate de macht meer is geconcentreerd bij één of enkele partijen, zal de keten relatief eenvoudig zijn, omdat een bepaalde mate van samenwerking kan worden afgedwongen door de machthebbende partij(en) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Meerduidigheid.</i> De ketenpartners hebben meerdere en verder uit elkaar liggende meningen (en daarmee meer eigenbelang) • <i>Vraaggericht.</i> De vraaggerichte keten stelt de cliënt centraal, wat kan betekenen dat telkens andere relaties tussen de ketenpartners moeten ontstaan om te kunnen voldoen aan de (wisselende) vraag • <i>Dynamisch.</i> Naarmate er een grotere wisseling van ketenpartners is, zal de keten dynamischer worden en daarmee complexer • <i>Veel concurrerende verantwoordelijkheden.</i> Als een organisatie veel relaties onderhoudt met ketenpartners maar ook met organisaties daarbuiten zal de keten complexer worden • <i>Lage machtsconcentratie.</i> Naarmate de macht over meer partijen in de keten is verdeeld, zal de keten complexer zijn

Tabel 3.2. Kenmerken van een eenvoudige en complexe keten.

3.4 Ontwikkelingsmodel en organisatorische neerslag

Ketenintegratie kan gevolgen hebben voor de inrichting van de eigen organisatie. In paragraaf 2.4 is een overzicht gegeven van de verschillende consequenties die integratie van dienstverlening op een organisatie kan hebben. Daarbij is gebruik gemaakt van de indeling zoals deze door het Programmabureau OL2000 is gehanteerd in haar handboeken, te weten: dienstenassortiment, werkprocessen, besturingsmodel, personeel, informatie- en communicatietechnologie en distributiekanaal. In de onderstaande paragraaf wordt nader ingegaan op het managementmodel van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK-model) dat verder gebruikt zal worden als analysemodel om de organisatorische consequenties van ketenintegratie in kaart te brengen. Het INK-model is geschikt omdat het binnen de overheid een veelgebruikt model is, waarmee organisatieveranderingen goed te beschrijven zijn. Het model geeft door de indeling in zowel organisatiegebieden als resultaatgebieden een integraal beeld van de interne organisatie, terwijl het ook aandacht besteedt aan de waardering door onder meer klanten, leveranciers, afnemers en de samenleving in zijn geheel.¹⁰¹

3.4.1 Het INK-model

3.4.1.1 Inleiding

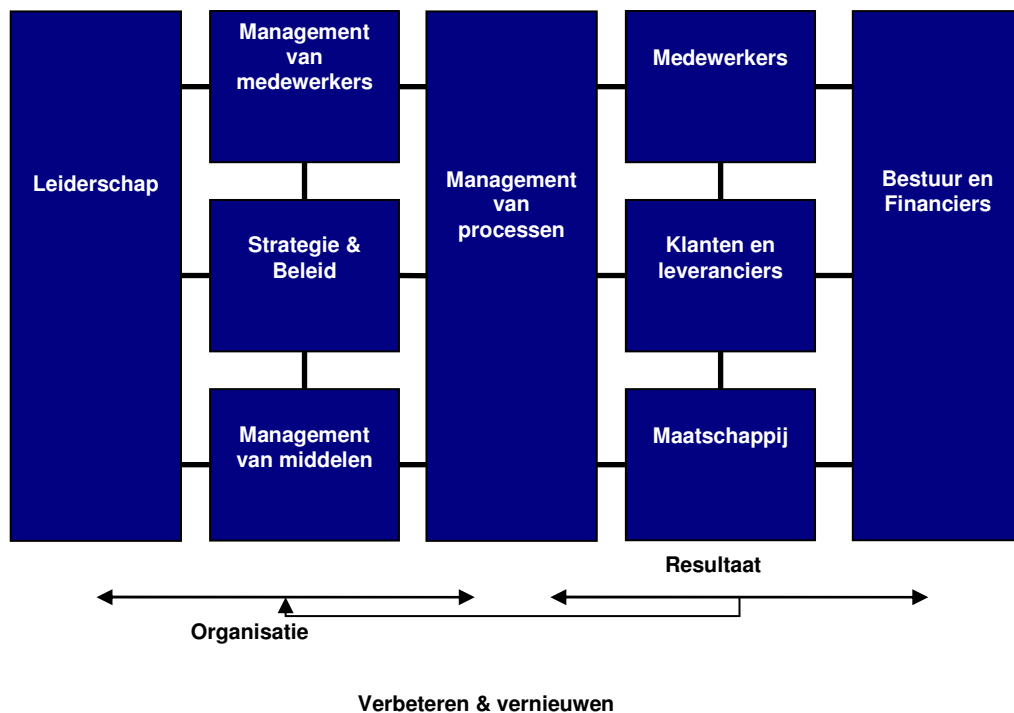
In 1988 is de European Foundation for Quality Management (EFQM) opgericht die een Europese benadering van kwaliteit voorstond. Het idee van het EFQM was dat een organisatie er alleen in slaagt de concurrentiepositie structureel te verbeteren, als zij voortdurend aandacht heeft voor de kwaliteit van de organisatie. Dit geldt niet alleen voor het bedrijfsleven, maar ook voor non-profit organisaties. De maatschappelijke doelstellingen die non-profit organisaties hebben kunnen alleen worden gerealiseerd indien ook zij een voortdurende focus hebben op de kwaliteit van hun organisaties. Inmiddels heeft het European Business Model, de officiële naam van wat beter bekend staat als het EFQM-model, een brede toepassing gekregen. Aan de hand van EFQM-criteria worden inmiddels

¹⁰⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimte voor regie, Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag, oktober 2003, pp. 11-12.

¹⁰¹ Lammers, K.P.E.A., A. Zuurmond, *Organisatieontwikkeling en ICT*, Den Haag, juli 2002.

European Quality Awards uitgereikt en veel grote internationale bedrijven zijn aangesloten bij het EFQM.¹⁰²

In Nederland heeft de Stuurgroep Nederlandse Kwaliteit een kwaliteitsprijs ingesteld, die zowel qua inhoud als gedachtegoed werd afgestemd op de European Quality Award. Ondanks dat in de afgelopen tien jaar het EFQM-model en het INK-model op onderdelen zijn aangepast en de verschillen hierdoor zijn vergroot, geldt nog steeds dat alle principes van het oorspronkelijk EFQM-model in het huidige INK-model zijn terug te vinden. Om inzichtelijk te maken op welke organisatorische aspecten de ketenproblematiek invloed heeft, wordt gebruik gemaakt van het INK-model wat binnen de overheid veelvuldig wordt toegepast. Praktisch gaat het model uit van twee belangrijke principes. Ten eerste de negen succesfactoren of aandachtsgebieden van de organisatie en ten tweede de Deming-cyclus. Het model is te gebruiken als besturingsinstrument, om overzicht te krijgen en te behouden van de relevante ontwikkelingen in en buiten de eigen organisatie. In essentie is het instrument een organisatieontwikkelingsmodel. Dit betekent dat er voldoende aanleiding moet zijn om te veranderen en dat het speelveld en de spelregels van de organisaties niet voortdurend gewijzigd dienen te worden.



Figuur 3.1. Het INK-model.

3.4.1.2 Negen succesfactoren; het INK-model

Het INK-managementmodel bestaat uit negen aandachtsvelden die de enorme variatie in de bedrijfsvoering van organisaties samenvatten. Het model maakt fysiek onderscheid tussen de wijze waarop een organisatie functioneert en wat de inspanningen hebben opgeleverd.

Anderzijds toont het model ook de samenhang tussen de verschillende velden. Daarbij wordt het model opgesplitst in vijf organisatiegebieden en vier resultaatgebieden. Tot de organisatiegebieden horen leiderschap, management van medewerkers, strategie & beleid, management van middelen en management van processen. De resultaatgebieden zijn

¹⁰² Veel informatie van dit hoofdstuk is ontleend aan het Instituut Nederlandse Kwaliteit, *Introductie: filosofie, inhoud en toepassing van het INK-managementmodel*, Zaltbommel, 2004. Zie ook www.ink.nl.

medewerkers, klanten & leveranciers, maatschappij en bestuur & financiers. Door wijzigingen in de organisatiegebieden, zullen veranderingen optreden in de resultaatgebieden. In figuur 3.1 wordt het INK-model weergegeven.

De organisatiegebieden hebben te maken met de inrichting en verrichting van de organisatie, de resultaatgebieden hebben betrekking op het effect dat de organisatie bereikt. De velden die voorkomen in het model worden hieronder nader toegelicht. Hierbij zal de volgorde van behandeling van de aandachtsvelden worden aangehouden die ook door het INK wordt aangehouden ter beoordeling van organisaties. Organizegebieden en resultaatgebieden komen daarbij door elkaar aan bod. Allereerst dient naar de processen te worden gekeken, deze staan dan ook in het middelpunt van het model.

1. *Management van processen.* Het uitgangspunt is dat niet de structuur bepalend is voor het succes van de organisatie, maar de processen. De manier waarop de onderneming vanuit de strategie en het beleid haar processen identificeert, ontwerpt, beheerst en waar nodig verbetert of vernieuwt speelt hierbij een belangrijke rol. Drie typen processen kunnen worden onderscheiden; de primaire processen, de besturingsprocessen en de ondersteunende processen. Het primaire proces heeft betrekking op de samenhangende activiteiten om het product of de dienst te realiseren voor de klant, terwijl het besturende proces als functie heeft het gekozen beleid te doen uitvoeren door middel van plannen, controleren, evalueren en bijsturen. De ondersteunende processen zijn gericht op het scheppen van voorwaarden om de primaire processen goed te faciliteren, zoals personeelsmanagement en informatiebeheer. Door middel van dit aandachtsveld wordt erkend dat organisaties uit mensen bestaan en dat tussen hen tal van verbindingen gelden.
2. *Klanten en leveranciers.* Zonder klanten, leden of burgers is er geen bestaansrecht voor een organisatie. Klanten, leveranciers en partners waarmee wordt samengewerkt, bepalen in grote mate het resultaat van de organisatie. Daarom is het nodig te weten hoe zij de dienstverlening en de samenwerking waarderen. Klanten in de publieke sector zijn afnemers van het primaire proces, zoals bij het betalen van belastingen, aanvragen van vergunningen, aangifte doen, uitkeringen krijgen, et cetera. De keuzevrijheid van de klant is doorgaans erg beperkt, gezien de monopolistische positie van de overheid. De klant is dan een 'captive consumer'; er is geen keuze tussen aanbieders en geen concurrentie. Partners zijn belanghebbenden die op een andere manier dan klanten betrokken zijn bij het primaire proces. Evenals de wensen van de klanten zijn de wensen van deze partners dermate belangrijk dat de organisatieprocessen erop gestuurd moeten worden. Het resultaatgebied klanten en leveranciers nodigt het management uit nog eens goed na te gaan of de producten en diensten conform de afspraken zijn geleverd, op welke wijze de afnemers en leveranciers de organisatie en haar processen beoordelen en wat het effect is op hun gedrag (zoals kopen of juist niet kopen).
3. *Strategie en beleid.* Vooropgesteld moet worden dat het INK-model geen model is om de strategie te bepalen, maar een bedrijfsvoeringmodel vormt. De strategische doelstellingen worden dus als een gegeven beschouwd. In dit organisatieveld wordt aandacht geschonken aan de manier waarop de organisatie de missie implementeert door een heldere strategie en hoe deze wordt vertaald in concreet beleid, plannen en budget. Het gaat ook over informatiebronnen die aan de strategie ten grondslag liggen en de wijze waarop intern en extern wordt gecommuniceerd. De toepassing en uitwerking van de gekozen strategie staat in dit gebied dus centraal.
4. *Bestuur en financiers.* Dit aandachtsgebied werd lange tijd 'eindresultaten' genoemd, maar doordat dit te weinig op de toekomst gericht was (voornamelijk gericht op beantwoording van de vraag: is er winst gemaakt?) en omdat het

aandachtsgebied dient te staan voor een groep van belanghebbenden heet het nu 'bestuur en financiers'. Financiers in de zin van vermogenverschaffers die samen met het bestuur een beslissende stem in de ontwikkeling en continuïteit van de organisatie hebben. De resultaten in dit veld kunnen gemeten worden met operationele en financiële maatstaven. Voorbeelden van operationele (niet-financiële) maatstaven zijn: doorlooptijden, capaciteitsbenutting, tijd om nieuw beleid te ontwikkelen. Voorbeelden van financiële maatstaven zijn budgetbeheersing, efficiency, kosten per activiteit.

5. *Management van middelen.* Het bestuur en financiers zullen veel belang hechten aan de manier waarop vanuit de strategie en het beleid de beschikbare middelen worden aangewend om de activiteiten van de onderneming efficiënt en effectief uit te voeren. Naast traditionele middelen zoals geld, materialen, technologie en faciliteiten moet ook aandacht worden gegeven aan kennis en informatie.
6. *Management van medewerkers.* Organisaties zijn samenwerkingsverbanden van mensen. De medewerkers zijn de organisatie. Dit aandachtsgebied omvat niet alleen het aannameproces, maar alles wat onder personeelsbeleid kan worden verstaan zoals opleiding, begeleiding en beloningsbeleid. Een belangrijk onderdeel van dit aandachtsveld is de aandacht voor de manier waarop de kennis en inzet van de medewerkers maximaal wordt benut. Hierbij kunnen de volgende factoren een rol spelen:
 - het personeelsbeleid dat hieraan ten grondslag ligt;
 - de investering in kennis en vaardigheden van medewerkers;
 - de waardering en het respect voor de inspanningen van medewerkers;
 - de zorg voor het welzijn van medewerkers.
7. *Medewerkers.* De medewerkers vormen ook een groep van belanghebbenden en zullen ook vanuit dat perspectief een mening over de organisatie hebben. Hier zijn de medewerkers onderdeel van het resultaat. Het gaat hierbij niet om de medewerkers als employee, maar het gaat erom wat de mening van de medewerker is ten aanzien van de organisatie. Dit vergroot de transparantie binnen de organisatie.
8. *Leiderschap.* In dit aandachtsveld bestaat aandacht voor de manier waarop de leiding de onderneming inspireert tot voortdurende verbetering. Hierbij spelen onder andere de volgende factoren een rol:
 - de visie van de leiding op de toekomstige ontwikkeling;
 - de structuur en cultuur van de onderneming om de visie te kunnen realiseren;
 - welke faciliteiten en ondersteuning worden verleend en hoe de leiding op alle niveaus daadwerkelijk het goede voorbeeld geeft.In tegenstelling tot het Amerikaanse model beperkt leiderschap zich in de Europese benadering niet tot enkele personen in de top, maar betreft het een veel bredere opvatting van leiderschap. Het gaat hierbij om 'het verantwoordelijk voelen voor het gedrag van anderen'. Naast de voornoemde factoren zal dan ook aandacht bestaan voor de mogelijkheid om elkaar aan te spreken op elkaars gedrag in relatie tot wat de organisatie nastreeft en wat daartoe van eenieder wordt verwacht.
9. *Maatschappij.* De maatschappij dient beschouwt te worden als een groep van belanghebbenden. Belangrijk is dan ook om te achterhalen hoe de maatschappij de inspanningen van de organisatie waardeert, om naast haar primaire, klantgerichte taken in de bedrijfsvoering rekening te houden met de behoeften en verwachtingen van de lokale en nationale omgeving.

3.4.1.3 Vijf ontwikkelingsfasen

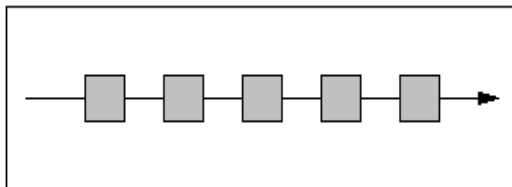
Elk van de negen aandachtsgebieden dient ontwikkeld te worden, de organisatie moet daarin 'leren excelleren'. Vijf stadia van ontwikkeling kunnen worden onderscheiden die fungeren als mijlpalen in een proces van continu leren en verbeteren. Deze stadia zijn: activiteitgeoriënteerd, procesgeoriënteerd, systeemgeoriënteerd, ketengeoriënteerd en totaalgeoriënteerd. De verschillende fasen zijn niet beter dan elkaar, maar anders; zij onderscheiden zich van elkaar door complexiteit. De overgang tussen de verschillende fasen zal niet altijd gemakkelijk verlopen. De grootste uitdaging voor een organisatie is om te voldoen aan de kenmerken van een systeemgerichte organisatie. Hierbij wordt de omslag gemaakt van een interne naar een externe oriëntatie en naar een grotere flexibiliteit. De daaruit voortvloeiende gevolgen voor de inrichting en besturing van de organisatie leveren vaak een turbulent veranderingsproces op. Elke overgang naar een volgende fase vraagt hierbij om een andere benadering dan de organisatie, en de mensen in die organisatie, gewend waren. De grootste veranderingen hebben te maken met de omslag van interne naar externe gerichtheid, flexibiliteit en veranderbereidheid. Hieronder worden de vijf verschillende fasen kort uiteen gezet.

- *Fase 1: Activiteit georiënteerd.* Het gaat hier om organisaties in hun meest primaire vorm: 'ze bestaat en maakt of presteert iets'. In deze fase streeft ieder voor zich ernaar om in zijn eigen werksituatie het werk zo goed mogelijk uit te voeren. Vakmanschap wordt hoog gewaardeerd en door opleidingen ondersteund. Als er klachten zijn probeert de organisatie deze te verhelpen. In deze laatste zin schuilt de zwakte van de organisatie; de klacht van de klant is er en voorlopig is de relatie met de klant verstoord en de reputatie van de organisatie beschadigd.



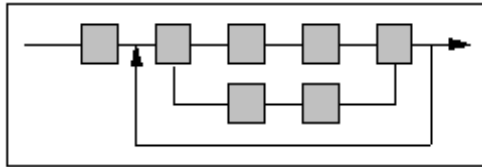
Figuur 3.2. Activiteit georiënteerde fase.

- *Fase 2: Proces georiënteerd.* Het voortbrengings- en primaire proces wordt in deze fase beheerst. De wederzijdse afhankelijkheid komt in beeld. De afzonderlijke processtappen zijn geïdentificeerd, taken en verantwoordelijkheden liggen vast. Prestatie-indicatoren fungeren als stuurmiddel. Processen worden verbeterd op basis van geconstateerde afwijkingen. De onafhankelijke positie van de professional komt onder druk te staan, het doorgronden van de productieprocessen is niet langer zijn specifieke kennisdomein, de productiemedewerkers krijgen nu meer inzicht in delen van het proces. Doordat fouten eerder kunnen worden opgespoord kunnen kostenbesparingen worden behaald.



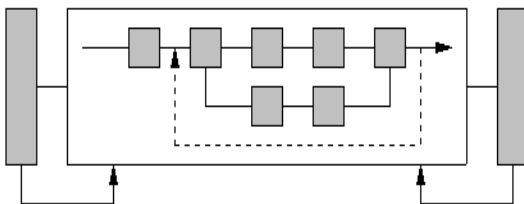
Figuur 3.3. Proces georiënteerde fase.

- **Fase 3: Systeem georiënteerd.** In deze fase wordt op alle niveaus systematisch gewerkt aan de verbetering van de organisatie als geheel. De PDCA-cirkel¹⁰³ wordt toegepast in de primaire, ondersteunende en besturingsprocessen. Klantfocus is dominant voor het beleid, dat erop is gericht om problemen te voorkomen in plaats van te verhelpen. De positie van de professional is in de systeemgeoriënteerde organisaties voor zover mogelijk hersteld, maar komt nu wel onder druk te staan van de klant-/ leverancierrelatie. Aangezien medewerkers nu zelf verantwoordelijk zijn voor hun proces(onderdeel) kunnen zij zich niet meer verschuilen achter de eisen die het proces stelt.



Figuur 3.4 Systeem georiënteerde fase.

- **Fase 4: Keten georiënteerd.** In de ketengeoriënteerde fase wordt voortgeborduurd op het idee van de organisatie als open systeem, waarbij de organisatie transformeert van autonome eenheid naar een organisatie die met de omgeving vaste verbanden is aangegaan. De eigen continuïteit is hierbij afhankelijk gemaakt van de continuïteit van (een deel van) de zakelijke partners. Er wordt samen met de partners in de voortbrengingsketen gestreefd naar maximale toegevoegde waarde. Per partner wordt bepaald wie het meest geschikt is om een bepaalde taak uit te voeren. Ook worden besturingssystemen met elkaar verbonden en innovatie staat voorop. Op dit niveau bevinden zich de winnaars van de INK-prijs en ook vrijwel alle Europese kwaliteitsprijswinnaars bevinden zich op dit niveau.

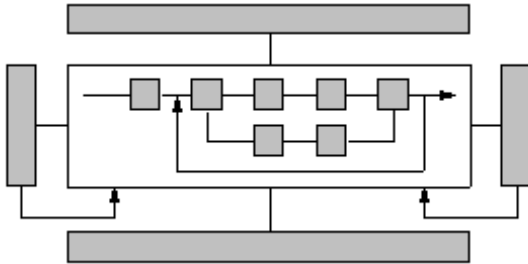


Figuur 3.5 Keten georiënteerde fase.

- **Fase 5: Transformatie georiënteerd.** In de transformatie georiënteerde fase gaat het om organisaties die op strategisch niveau worden gedreven door voortdurende verandering. Dit soort organisaties wil persé in de bestaande markten tot de top behoren en in haar

¹⁰³ Veel managementconcepten gaan uit van de zogenaamde kwaliteitscirkel: het continu doorlopen van een aantal stappen met het doel de kwaliteit in de organisatie te verbeteren. Telkens wordt bepaald hoe de verandering kan worden doorgevoerd en vervolgens wordt het resultaat geëvalueerd en als input voor nieuwe veranderingen gebruikt. Popper introduceerde als eerste de 'empirische cyclus' als een manier van kennisvergaring. Later werd dit idee overgenomen door Deming in het kader van kwaliteitsverbetering. Hij noemde het de 'plan-do-check-act' (of 'PDCA') cirkel. In de PDCA-cirkel wordt ervan uitgegaan dat het proces moet voldoen aan nauwkeurig geformuleerde eisen. Deze eisen moeten op van tevoren vastgestelde punten in het proces, bij voorkeur via statistische methoden, gecontroleerd worden. Zowel de uitvoering als de controle van het proces kan aanleiding geven tot bijsturen. Op deze manier wordt de kwaliteit beheerst. De negen aandachtsgebieden en de PDCA-cirkel vormen samen een grote PDCA-cyclus die er op hoofdlijnen als volgt uit ziet: *PLAN*. Visie en missie worden bepaald door het management (leiderschap) die worden vertaald in concrete doelstellingen en plannen in het blok strategie en beleid; *DO*. De uitvoering vereist de beschikbaarheid van medewerkers en middelen; *CHECK*. In de vier resultaatgebieden wordt gemeten of de verrichte inspanningen tot het beoogde resultaat hebben geleid; *ACT*. Het vergelijken van de resultaten met de doelstellingen leidt tot analyse van afwijkingen en geeft de aanzet tot bijstelling, duurzame verbetering en vernieuwing.

marktsegment behoort de organisatie ook tot de top. Het proces van continu verbeteren is in de organisatiestructuur en cultuur verankerd. Op basis van een lange termijn visie worden tijdig de bakens verzet om nieuwe activiteiten op te starten en de organisatie daarvoor in te richten.



Figuur 3.6. Transformatie georiënteerde fase.

3.4.2 Effecten van ketensamenwerking op de organisatie

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de effecten die ketensamenwerking heeft op de organisatie, vanuit de theorie bekeken. Hiertoe worden de beschreven velden van het analysekader, het INK-model, gebruikt om deze consequenties in kaart te brengen.

1. *Management van processen.* Bij ketenintegratie zullen de verhoudingen tussen de organisaties wijzigen. Dit uit zich erin dat de werkprocessen worden geherdefinieerd en dat ook een inhoudelijke wijziging in de werkprocessen mogelijk is.¹⁰⁴ In ieder geval zullen door de ketenintegratie nieuwe werkprocessen ontstaan of oude werkprocessen aangepast moeten worden. Daarbij gaat het om de afstemming tussen de werkprocessen van de verschillende ketenpartners, de werkprocessen binnen een organisatie tussen de front- en backoffice en afspraken over de werkzaamheden van de backoffices zelf.¹⁰⁵ Naast de aanpassingen van de primaire processen en daarmee de ondersteunende processen, zal ook een deel van de bedrijfsprocessen herontworpen moeten worden om beter op de ketenpartners afgestemd te zijn en om de benodigde informatie aan te kunnen leveren.¹⁰⁶ Met de benodigde informatie wordt de sturingsinformatie bedoeld, die van belang is om voor het management om de besturingsprocessen goed in te richten.
2. *Klanten en leveranciers.* Bij ketenintegratie wordt de klant als uitgangspunt genomen. Samen met de andere ketenpartners zal steeds adequaat op de vraag moeten worden ingesprongen. Aangezien de ketenpartners de klant uiteindelijk met elkaar bedienen, kan dit betekenen dat het dienstenassortiment van de organisaties verandert. De redenen hiervoor kunnen zijn dat:
 - de gevraagde dienst of product tot op dat moment niet bestond, waardoor nieuwe dienstverlening ontwikkeld moet worden;
 - opnieuw afstemming plaatsvindt tussen de ketenpartners over de verdeling en/of clustering van de producten en diensten;
 - de producten en diensten doorgaans afgestemd zijn op bepaalde doelgroepen aan de hand van ingevulde vraagpatronen. Doordat de betreffende doelgroepen bij ketenintegratie beter en integraal benaderd kunnen worden, kan het voorkomen dat de producten en diensten aanpassingen nodig hebben om beter aan te sluiten bij de behoeften van de doelgroepen. Dus door de integrale benadering kan de keten erachter komen dat de huidige portfolio van diensten niet aansluit bij de behoeften;

¹⁰⁴ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Projectbureau Loket Bouwen en Wonen, *Handboek Samenwerken in één-loket*, Den Haag, januari 2002

¹⁰⁵ Programmabureau Overheidsloket 2000, *Samenwerken aan publieke dienstverlening*, Den Haag, september 2002.

¹⁰⁶ Van der Heijden, P., *XML en organisatie: vijf tegenstellingen*. SGML/XML Users Group Holland. Deventer, 2002. pp. 37.

- dat keteninformatisering ertoe kan leiden dat de exclusiviteit van een bevoegdheid of een taak verandert,¹⁰⁷ hierdoor kan het ook voorkomen dat het dienstenaanbod aangepast moet worden.

Bij de distributiekanaalen moet ook integratie centraal staan; het mag niet uitmaken op welke wijze met de ketenpartners contact wordt gezocht, via elk kanaal moet minimaal dezelfde informatie worden verstrekt, maar bij voorkeur ook hetzelfde afhandelingsniveau worden geboden.¹⁰⁸ Dit hangt er wel vanaf wat mogelijk is, gezien de technische randvoorwaarden (bijvoorbeeld beschikbaarheid van internet) en de ambitie van de ketenpartners. Daarnaast moet er rekening mee worden gehouden dat bij het aanbieden van informatie van meerdere ketenpartners via internet de manier van informatieontsluiting heel belangrijk is. Zeker bij producten of diensten waarbij meerdere ketenpartners betrokken zijn, is het van belang dat voldoende informatie wordt gegeven, zonder dat er sprake is van een 'information overload' voor de klant of een verkeerde voorstelling van zaken. Normaal gesproken zal de medewerker aan het loket ervoor zorgen dat de klant de juiste en niet teveel informatie verkrijgt; bij een internetsite is het veel moeilijker te waarborgen dat de klant op een juiste en volledige manier wordt geholpen.¹⁰⁹

3. *Strategie en beleid.* Bij samenwerken in een keten moet in een aantal gevallen de strategie en het beleid worden aangepast aan de nieuwe situatie. De budgetten die benodigd zijn voor het functioneren van bijvoorbeeld de gezamenlijke frontoffice, zullen per organisatie vrij gemaakt moeten worden, maar er zal voor de frontoffice ook een eigen budget, begroting en concreet beleid moeten worden opgesteld. Dit zal in gezamenlijkheid moeten plaatsvinden, of er moet overeenstemming bestaan over welke partij dit voor zijn rekening neemt.

Daarnaast is het ook van belang hoe intern wordt gecommuniceerd. Hierbij is een gezamenlijk optreden van de samenwerkingspartners voor de 'achterbannen' van de afzonderlijke organisaties wenselijk, zodat de missie en het enthousiasme van de gezamenlijke onderneming op een eenduidige wijze wordt uitdragen en alle partijen beschikken over dezelfde informatie.¹¹⁰

Verder is het belangrijk dat een gezamenlijk begrippenkader wordt ontwikkeld, zodat bijvoorbeeld 'klantgericht werken' in elke organisatie(onderdeel) dezelfde betekenis heeft. Kortom: de toepassing en uitwerking van de gekozen strategie moeten duidelijk worden opgenomen in het functioneren van de organisatie.

4. *Bestuur en financiers.* Zoals in paragraaf 3.4.1 is aangegeven zijn in dit veld de operationele en financiële maatstaven van belang. De samenwerking vereist goede afspraken omtrent de resultaten waar men elkaar op mag aanspreken. Voorbeelden hiervan zijn doorlooptijden, capaciteitsbenutting, tijd om nieuw beleid te ontwikkelen. Hiertoe moeten de afspraken tussen de partijen worden geformaliseerd, bijvoorbeeld door gebruik te maken van zogenaamde Service Level Agreements (SLA's) of andere leveringscontracten. Om de afspraken na te komen zal dit ook gemeten moeten kunnen worden; de organisaties zullen moeten investeren in een systeem om dit via de bijbehorende indicatoren vast te kunnen stellen.
Als we het hebben over het bestuur van een gezamenlijk frontoffice, kan het wenselijk zijn om een nieuw rechtspersoon in het leven te roepen. Veelal wordt hiervoor gebruik gemaakt van de stichtingsvorm, waarbij het bestuur wordt gevormd

¹⁰⁷ Bekkers, V.J.J.M., Keteninformatisering en het management van organisatiegrenzen: organisatorische en institutionele implicaties, in: Duivenboden, H.P.M. van, M. van Twist, M. Veldhuizen e.a., *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000.

¹⁰⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Conditie voor elektronische dienstverlening*, Den Haag, januari 2002.

¹⁰⁹ Programmabureau Overheidsloket 2000, *Samenwerken aan publieke dienstverlening*, Den Haag, september 2002.

¹¹⁰ Programmabureau Overheidsloket 2000, *Samenwerken aan publieke dienstverlening*, Den Haag, september 2002, pp. 19.

door de (belangrijkste) organisaties die de geïntegreerde dienstverlening uitvoeren.¹¹¹

5. *Management van middelen.* Ketenintegratie vereist samenwerking tussen de verschillende ketenpartners. De samenwerking op ICT-gebied kan bestaan uit keteninformatisering, een verbeterde uitwisseling van informatie met behulp van geautomatiseerde systemen, het gebruik maken van elkaars gegevensbestanden en zondig een gezamenlijke informatiearchitectuur. In de praktijk blijkt dat ook de noodzakelijke samenwerking tussen de organisaties op het terrein van ICT soms moeilijk van de grond komt. Organisaties hebben voorheen afzonderlijk van elkaar geïnvesteerd in hun eigen ICT en beschikken hierdoor ieder over organisatiespecifieke systemen. Als gevolg hiervan levert technische afstemming soms moeilijkheden op. Managers zijn niet snel geneigd de eigen systemen op te geven, wat ertoe kan leiden dat teveel langs elkaar heen naar oplossingen wordt gezocht, terwijl bij ketenintegratie het ICT-beleid van de verschillende organisaties juist veel meer op elkaar moeten worden afgestemd.¹¹² Een andere consequentie is dat ICT kan leiden tot grensverschuivingen tussen organisaties, waardoor publieke en politieke verantwoording onder druk kunnen komen te staan.¹¹³ Doordat een gemeenschappelijke infrastructuur en gegevensarchitectuur voor communicatie en samenwerking moeten worden gecreëerd,¹¹⁴ moeten over het algemeen redelijk forse investeringen worden gedaan. De capaciteit en continuïteit van de ICT-infrastructuur en de beveiliging ervan worden bij ketenintegratie nog belangrijker, omdat meer partijen gebruik maken van de informatie en toegang hebben tot (delen van) systemen. Doordat meerdere organisaties samenwerken met bepaalde systemen, zal internettechnologie de ruggengraat worden van intern en extern gegevenstransport; via internet kan iedereen namelijk bij de benodigde informatie en applicatie. De integratie van applicaties vindt plaats via standaardberichten, waarbij de standaard is afgesproken met de verschillende ketenpartners. Omdat de applicaties niet meer alleen in een afdeling worden gebruikt, maar over organisaties heen, zullen de applicaties meer procesgeoriënteerd worden, dan afdelingsgeoriënteerd.¹¹⁵ Dit wordt ook onderkend door het ministerie van BZK, die aangeeft dat de bestaande situatie bestaat uit diverse functioneel gerichte 'verticale' informatiesystemen in de backoffice, die niet aansluiten op het uitvoeren van geïntegreerde werkprocessen, zoals deze geïnitieerd kunnen worden door een vraaggericht loket of frontoffice.¹¹⁶

Bij ICT-toepassingen ligt het voor de hand dat wordt gedacht aan het opzetten van een internetsite, waarop de informatie en dienstverlening van de keten is terug te vinden. Van belang hierbij is dat tussen de partners afspraken gemaakt moeten worden over de inhoud en actualiteit van de site; als deze niet goed wordt onderhouden zal de teleurstelling hoog zijn, maar zal de keten ook niet de doelstellingen bereiken. Tussen de organisaties moeten afspraken gemaakt worden, die vervolgens binnen de eigen organisatie ook weer organisatorisch worden ingebed. Voorbeelden hiervan zijn afspraken over de inhoud en de vorm, het onderhoud en beheer, de verdeling van de kosten, maar ook praktische zaken zoals een emailprotocol.¹¹⁷ Veel loketten Bouwen en Wonen op internet bestaan uit meerdere sites die naar elkaar verwijzen, bijvoorbeeld die van de gemeente, de gezamenlijke woningcorporaties en de samenwerkende makelaars. Voor wat betreft de systemen in de backoffice geldt dat het belangrijk is dat de ketenpartners

¹¹¹ Programmabureau Overheidsloket 2000, *Samenwerken aan publieke dienstverlening*, Den Haag, september 2002.

¹¹² Summary *Impact internet op de ICT bij de overheid*, onderzoek Giarte Research in opdracht van Roccade Public Bekkers, V.J.J.M., S. Zouridis, Digitale dienstverlening, in: *Bestuurskunde*, jaargang 7, nr. 3, 1998.

¹¹⁴ Duivenboden, H.P.M. van, *Keteninformatisering, contexten, kansen en kritieke factoren*, minisymposium keteninformatisering, april 2003.

¹¹⁵ Heijden, P. van der, *XML en organisatie: vijf tegenstellingen*, SGML/XML Users Group Holland, Deventer, 2002.

¹¹⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Conditie voor gemeentelijke elektronische dienstverlening*, Tussenrapportage, Den Haag, 8 januari 2002.

¹¹⁷ Driessen, H.K.F., H.L.E. Wierda, *Werkboek Bouwen aan een elektronisch sportloket in 22 stappen*, in opdracht van het Nederlands Instituut voor Sport en Beweging, Arnhem, juli 2002.

afspraken maken over welke gegevens moeten worden uitgewisseld en hoe deze gegevens dan uitgewisseld moeten worden, bijvoorbeeld via bestaande systemen, via koppelingen of via nieuwe systemen.¹¹⁸ Dergelijke samenwerkingsafspraken hebben vooral betrekking op:¹¹⁹

- het gezamenlijk vaststellen van het producten en dienstenaanbod en het in kaart brengen welke consequenties dat heeft voor de informatie- en communicatiestructuur;
- het in kaart brengen welke koppelingen tussen systemen of databases noodzakelijk zijn, om in de keten goed te kunnen functioneren;
- de verdeling van kosten die gemaakt moeten worden om de ketenbeschrijvingen te maken en verbeteringen op het terrein van ICT uit te voeren.

6. *Management van medewerkers/ medewerkers als belanghebbenden.* Voor het personeel (de medewerkers) brengt de ketenintegratie grote veranderingen met zich mee. Het personeel krijgt te maken met nieuwe werkprocessen en nieuwe informatiesystemen. Ook kunnen eventuele herschikkingen binnen de keten leiden tot herschikkingen van de bijbehorende werkgelegenheid. Los daarvan zal globaal gezien het eenvoudige administratieve werk verminderen, terwijl de meer complexe administratieve functies breder en/of rijker worden. Als de organisatie voor de buitenwereld transparanter en efficiënter wordt, wordt ze dat ook voor de eigen medewerkers.¹²⁰ De deskundigheid van de medewerkers moet worden afgestemd op het afhandelingsniveau van de producten- en diensten die door de ketenpartners worden aangeboden.¹²¹ Bij ketenintegratie door vraaggerichte dienstverlening krijgt de frontoffice een belangrijke rol. Het personeel in de frontoffice is het visitekaartje van de keten. Daarnaast heeft de frontoffice een belangrijke rol als signaalfunctie, omdat het frontofficepersoneel door de klantcontacten goed weet of de aangeboden dienstverlening nog aansluit bij de behoeften van de klant. Door het aantal klantcontacten en het brede aanbod van de producten en diensten van de ketenpartners, worden hogere eisen gesteld aan het personeel. De medewerker moet zowel communicatief heel sterk zijn om de klanten goed te bedienen, maar ook moet de medewerker voldoende antwoord op de klantvragen kunnen geven. Dit vereist voldoende training en opleidingen voor de medewerkers.¹²² Doordat de informatie, diensten en producten van meerdere organisaties op een centrale locatie worden aangeboden, kan dit gevolgen hebben voor de bestaande werkzaamheden. Medewerkers zullen al snel bang zijn voor meer en moeilijker werk, omdat ze het idee hebben dat ze al het werk van de ketenpartner erbij moeten doen.¹²³

7. *Leiderschap.* Ketens leiden tot een andere kijk op verantwoordelijkheden in termen van verantwoording en aansprakelijkheid. Bij problemen en gebreken moet eenvoudig en snel traceerbaar zijn wie verantwoordelijk is. Hiertoe moeten tussen de ketenpartners duidelijke afspraken worden gemaakt over de verdeling van de taken, verantwoordelijkheden en daarmee ook de macht.

Bij ketenintegratie wordt veel meer gefocust op het primaire proces in samenhang met de ketenpartners. Hiertoe zal de organisatie procesgericht ingericht moeten worden, wat door zal werken in de organisatiestructuur, bijvoorbeeld door de inrichting van de populaire frontoffice, midoffice en backofficestructuur. Door ketenintegratie komt bovendien mogelijk de zichtbaarheid van de organisatie in het

¹¹⁸ Programmabureau Overheidsloket 2000, *Samenwerken aan publieke dienstverlening*, Den Haag, september 2002.

¹¹⁹ Programmabureau Overheidsloket 2000, *Samenwerken aan publieke dienstverlening*, Den Haag, september 2002.

¹²⁰ Heijden, P. van der, *XML en organisatie: vijf tegenstellingen*, SGML/XML Users Group Holland, Deventer, 2002.

¹²¹ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Loket Bouwen en Wonen, *Thema Deskundigheid medewerkers, dreiging of uitdaging?*, verslag van het Startcongres Bouwen en Wonen op 30 maart 2000, via www.elo.nl.

¹²² Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Projectbureau Loket Bouwen en Wonen, *Handboek Samenwerken in één-loket*, Den Haag, januari 2002, pp. 107.

¹²³ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Projectbureau Loket Bouwen en Wonen, *Handboek Samenwerken in één-loket*, Den Haag, januari 2002, pp. 44-45.

gedrang. Organisaties zouden het idee kunnen hebben dat het participeren in een gezamenlijk loket de identiteit van de eigen organisatie zou kunnen aantasten. De organisatie is dan niet meer herkenbaar als dé organisatie die een bepaald product of dienst aanbiedt, maar is dan misschien één van de organisaties die dit aanbiedt. Een ander gevaar dat een organisatie voor zichzelf kan zien is de angst dat de eigen identiteit ondergeschikt zal worden gemaakt aan andere ketenpartners die groter zijn, of meer macht hebben. Om toch een solide basis te hebben, is het van essentieel belang om naast het sturen op afspraken (via contracten), voldoende onderling vertrouwen en respect te hebben.¹²⁴

Daarnaast kan de projectleider in de rol van ketenregisseur een belangrijke rol vervullen. De ketenregisseur kan worden gezien als initiatiefnemer en voortrekker bij het maken en in stand houden van de werkafspraken die gemaakt moeten worden tussen de verschillende medewerkers, organisatieonderdelen en organisaties die samen de keten vormen waarmee klantgerichte dienstverlening totstandkomt.¹²⁵

8. *Maatschappij*. Veelal komt ketensamenwerking van de grond als er sprake is van een dominant ketenprobleem, dat door een organisatie alleen niet opgelost kan worden. Vanuit de maatschappij kan dit als een verbetering worden gezien. Door betere gegevensdeling- en uitwisseling wordt de transparantie van de organisaties groter, maar zullen ook de effectiviteit en efficiëntie verbeteren. Dit moet niet alleen gezien worden als voordeel voor de organisatie, maar ook als voordeel voor de klanten en afnemers van de dienstverleners. De dienstverlener heeft in het concept van vraaggerichte elektronische dienstverlening en ketenintegratie voortdurend de klant als uitgangspunt. Daarmee houdt de organisatie in de bedrijfsvoering rekening met de behoeften en verwachtingen van de lokale en nationale omgeving. Investeren in externe communicatie kan bijdragen aan de transparantie en een groter begrip vanuit de maatschappij.

3.4.3 Ontwikkelingsfasen en ketensamenwerking

Binnen het INK-model wordt een indeling gemaakt naar vijf ontwikkelingsfasen; activiteit-georiënteerd, proces-georiënteerd, systeem-georiënteerd, keten-georiënteerd en transformatie-georiënteerd. In de vijfde fase wordt de meest complexe vorm van bedrijfsvoering bereikt.

Door in elke fase te kijken welke verbeterpunten er zijn, kan de organisatie doorgroeien naar de volgende fase. Naarmate de fases vorderen, wordt steeds meer gemeten, steeds beter samengewerkt en steeds meer gelet op de omgeving. Deze manier van kwaliteitsmanagement kan bijdragen aan een klantgerichtere overheid. Zuurmond¹²⁶ geeft aan dat bij vraaggerichte dienstverlening een (deels) virtueel loket niet het eindstation moet zijn, maar dat het gaat om het zo onzichtbaar mogelijk uitvoeren van de taken door bijvoorbeeld in de keten te interveniëren of door zich te transformeren.¹²⁷ Bij het gebruik van het INK-model is de organisatie gericht op het verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening, de effectiviteit en de efficiency door het voortdurende vernieuwen van de organisatie, middels cyclische ontwikkelingen.

De kwaliteit van de dienstverlening, vaak het uitgangspunt bij vraaggerichte elektronische dienstverlening, kan niet los worden gezien van de totale managementstrategie. Daarnaast geeft Zuurmond aan dat voor een goede uitvoering van het geïntegreerde loket, het noodzakelijk is om te streven naar het ontsluiten van de relevante informatie van de betrokken backoffices richting frontoffice. Hiertoe is het hebben van een informatiestrategie een voorwaarde. Daarmee zijn ook de kwaliteit en de informatiestrategie onlosmakelijk met

¹²⁴ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Projectbureau Loket Bouwen en Wonen, *Handboek Samenwerken in één-loket*, Den Haag, januari 2002. pp. 25-26.

¹²⁵ Programmabureau Overheidsloket 2000, *Handboek Samen werken aan publieke dienstverlening*, Den Haag, september 2002. pp. 22.

¹²⁶ Zuurmond, A., K.P.E.A. Lammers, De elektronische overheid vereist kwaliteit. Hoe vanuit een managementmodel sturing te geven aan eGovernment, in: *Bestuurswetenschappen*, 2001, nr. 6, pp. 480-503.

¹²⁷ Zuurmond, A., K.P.E.A. Lammers, Geen kwaliteit zonder informatiebeleid, Hoe sturing op ICT de kwaliteit van de dienstverlening kan verbeteren, in: Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips e.a., *Klantgericht werken in de publieke sector, inrichting van de elektronische overheid*, Utrecht, Lemma, 2001. pp. 75.

elkaar verbonden. Dit wordt ook beaamd door Derks die aangeeft dat verschillende organisatieonderdelen, of zelfs verschillende organisaties, met elkaar verbonden worden om de klanten van achter één-loket te bedienen en dat dit als consequentie heeft dat dan ook de besturing complexer wordt. In dat geval zal niet alleen helderheid moeten bestaan over de bijdragen van de partners in inzet, bedrijfsmiddelen en personeel, maar ook is het heel goed mogelijk dat de belangen en doelstellingen van de partners van elkaar verschillen. De informatievoorziening en besturing dienen hierop te worden afgestemd.¹²⁸ Verbeteringen in de kwaliteit kunnen alleen worden gerealiseerd als ook het informatiebeleid wordt verbeterd. De ontwikkeling van de te ontsluiten informatie bij elektronische dienstverlening kan worden ingedeeld naar verschillende fasen; het ideale vraaggerichte loket komt immers niet in één keer tot stand. Er wordt nagedacht over de organisatie, van 'buiten-naar-binnen' redenerend en daarop wordt vervolgens de organisatie aangepast.

In de onderstaande paragraaf wordt nader ingegaan op de consequenties van digitale dienstverlening op de organisatie, aan de hand van de eerder geschetste ontwikkelingsfasen van het INK-model.¹²⁹ Hierbij wordt ervan uitgegaan dat elke fase van het model ook een eigen mate van automatisering en informatisering veronderstelt, die effect heeft op de mate waarin geïntegreerde dienstverlening kan worden aangeboden.

1. *Activiteit-georiënteerd.* Zoals eerder is aangegeven staat in deze fase vakmanschap centraal en wordt dit door opleidingen ondersteund. Als er klachten zijn probeert de organisatie deze te verhelpen. Lammers¹³⁰ geeft aan dat de organisatie nog een functionele hiërarchie is, waarin losse producten naast elkaar bestaan, zonder dat er een duidelijke strategie of beleid is vastgesteld. Als deze fase vertaald wordt naar de overheid, kan hierin de klassieke overheid worden herkend, die op een hiërarchische wijze is opgebouwd. De organisatie werkt verkokerd, denkt vanuit het eigen aanbod en is niet zozeer gericht op de klant, maar verleent op een reactieve basis de diensten. Daarbij onderhoudt elke afdeling zijn eigen contacten en weet de spreekwoordelijke linkerhand niet wat de rechterhand doet. Deze situatie werkt bureaucratie in de hand en zorgt ervoor dat de burger van 'het kastje naar de muur' wordt gestuurd. In deze fase is weinig aandacht voor samenwerking. Op internet zal de elektronische dienstverlening in deze fase nog geen vorm hebben gekregen. Bij deze fase past een eenvoudige, algemene internetsite, waar enige informatie te vinden is over de gemeente. Veelal is deze informatie niet afgestemd op de behoefte van de gebruiker, maar bestaat de informatie voornamelijk uit de content die al aanwezig was binnen de organisatie, waardoor de site ook wel een digitale 'omgevallen folderkast' wordt genoemd. Zuurmond geeft dit ook aan door te stellen dat in deze fase geen sprake is van een ICT-strategie. De automatisering vindt versnipperd plaats (eilandautomatisering) en men kijkt vanuit de eigen afdeling naar de uitvoering van de dagelijkse taken en probeert deze te faciliteren, zonder rekening te houden met enige samenhang met andere afdelingen.
2. *Proces-georiënteerd.* In deze fase worden processen verbeterd op basis van geconstateerde afwijkingen die gemeten worden door gebruik te maken van indicatoren. De afzonderlijke processtappen zijn beschreven en worden bekeken aan de hand van evaluaties. Door de processen steeds aan te passen, is de organisatie niet langer alleen productgericht, maar wordt de organisatie gekanteld. Doordat de nadruk ligt op het verbeteren van de processen, wordt efficiënter en vaak ook effectiever gewerkt dan voorheen. Dit leidt ook tot betere en vaak ook doorzichtiger processen voor de burger. Deze fase kan goed gefaciliteerd worden

¹²⁸ Derks, E.S., J.J.M. van der Hulst, Het Overheidsloket bestuurd. Goede dienstverlening vraagt om een goed besturingsinstrumentarium, in: *BMI Magazine*, nr. 3, 2002, pp 16-23.

¹²⁹ Voor deze paragraaf wordt veel gebruik gemaakt van de artikelen van Lammers en Zuurmond: Geen kwaliteit zonder informatiebeleid, in: Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips e.a., *Klantgericht werken in de publieke sector, inrichting van de elektronische overheid*, Utrecht, Lemma, 2001; *Organisatieontwikkeling en ICT*, Den Haag, 2002; De elektronische overheid vereist kwaliteit, Hoe vanuit een managementmodel sturing te geven aan eGovernment, in: *Bestuurswetenschappen*, 2001, nr. 6, pp. 480-503.

¹³⁰ Lammers, K.P.E.A., A. Zuurmond, *Organisatieontwikkeling en ICT*, Den Haag, juli 2002.

door ICT. Om de gestelde doelen te bereiken worden gegevens aan elkaar gekoppeld en deelt men de gegevens binnen de organisatie. De samenhang tussen de afdelingen, zorgt ervoor dat een noodzaak ontstaat om de verschillende 'computereilanden', met elkaar te verbinden. Het voordeel hiervan is dat de organisatie zelf efficiënter en effectiever gaat functioneren en dat de klant een snellere behandeling krijgt. Toch is in deze fase de blik nog steeds op de interne organisatie gericht; het gaat om de interne processen en niet om het faciliteren van de omgeving.

3. *Systeem-georiënteerd*. In deze fase is men voor het eerst niet alleen intern gericht, maar kijkt men ook over de afdelings- en organisatiegrenzen heen. Er is meer aandacht voor samenwerking op strategisch niveau binnen een sector en de klantfocus wordt dominant voor het beleid. Op alle niveaus wordt systematisch gewerkt aan de verbetering van de organisatie, waarbij de processen zoveel mogelijk in samenhang worden bekeken. Dit is één van de belangrijke punten van vraaggerichte dienstverlening. De één-loket gedachte past dan ook bij deze situatie: er wordt vraaggericht, over de afdelings- en organisatiegrenzen heen gewerkt, waardoor de overheidsorganisatie meer responsief kan optreden.¹³¹ Deze fase vereist dat voldoende gegevens beschikbaar zijn op een eenduidige wijze. Hiertoe zoekt men gegevensstandaarden die door alle partijen in de sector kunnen worden gebruikt. Om dit te waarborgen is een organisatie verantwoordelijk voor het (laten) ontwikkelen van de juiste standaarden. Zuurmond geeft aan dat de omgeving of de klant daarbij in hoge mate de ICT-strategie van de organisatie bepaalt. Voorbeelden die hierbij genoemd kunnen worden zijn de Raad van Advies Vastgoed Informatie (RAVI) en het Programma Stroomlijning Basisgegevens (SBG). De RAVI is een netwerkorganisatie in het publieke domein, waaraan alle belangrijke overheden en instanties die te maken hebben met geo-informatie deelnemen. Het heeft als doel de structuur van de geo-informatievoorziening te verbeteren door samen te werken en goede afspraken te maken.¹³²

Het SBG heeft als doel een belangrijke impuls te geven aan de totstandkoming van een stelsel van authentieke registraties, die door verschillende overheidsorganisaties (moeten) worden opgezet. Daarbij geldt als uitgangspunt dat een bepaald gegeven slechts éénmaal door de overheid wordt verzameld en vervolgens verplicht door alle andere overheidsorganisaties wordt gebruikt.¹³³

4. *Keten-georiënteerd*. Samen met partners in de keten wordt gestreefd naar maximale toegevoegde waarde. Door een intensieve samenwerking met de ketenpartners kijkt de organisatie over de eigen organisatie- en sectorgrenzen heen. Om dit te kunnen doen worden de verschillende besturingssystemen met elkaar verbonden en gaat men werken aan pro-actieve dienstverlening. Ook wordt voor de klant die plaats in de keten gezocht die het meest logisch is en dat is niet altijd het eigen loket. Door Zuurmond wordt als voorbeeld de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) genoemd, die de APK-keuring laat uitvoeren door de garages. Daarmee wordt de dienstverlening overgegeven aan een andere ketenorganisatie. Deze fase kenmerkt zich door een grote mate van keteninformatisering, waarbij aansluiting wordt gezocht bij nationale standaarden. In deze fase worden gegevens nog verder gestroomlijnd en gecentraliseerd en worden de authentieke basisregistraties¹³⁴ gebruikt. Tot op heden zijn er (in Nederland) weinig publieke organisaties te noemen

¹³¹ Zuurmond, A., K.P.E.A. Lammers, Geen kwaliteit zonder informatiebeleid, Hoe sturing op ICT de kwaliteit van de dienstverlening kan verbeteren, in: Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips e.a., *Klantgericht werken in de publieke sector, inrichting van de elektronische overheid*, Utrecht, Lemma, 2001. pp. 78.

¹³² www.ravi.nl

¹³³ www.stroomlijningbasisgegevens.nl

¹³⁴ Een authentieke registratie is 'een kwalitatief hoogwaardig en met expliciete garanties voor de borging van die kwaliteit omkleed bestand van, gezien het geheel van wettelijke taken, vitale en/of veelvuldig en om uiteenlopende redenen benodigde gegevens over personen, instellingen, zaken, verrichtingen of gebeurtenissen, dat bij wet als de enig officieel erkende registratie voor de desbetreffende gegevens is aangemerkt en dat in het gehele land verplicht wordt gebruikt door alle overheidsinstanties, zo mogelijk ook door private organisaties, tenzij het gebruik om zwaarwegende redenen als privacybescherming expliciet is uitgesloten'. (www.stroomlijningbasisgegevens.nl).

die zich in deze fase bevinden. Een buitenlands voorbeeld is de Belgische Kruispuntbank;¹³⁵ een sectorbreed elektronisch netwerk voor gegevensuitwisseling. Het is een verwijzingsbank voor informatie-uitwisseling tussen verschillende instanties van de sociale zekerheid en bevat verwijzingen naar lokale databases van instanties. De Kruispuntbank weet van iedereen welke instantie een dossier over de betreffende persoon heeft, welke gegevens bij deze instantie bekend zijn en wie toegang heeft tot welke gegevens. Er wordt niets opgeslagen in de Kruispuntbank zelf; de opslag en het beheer van de gegevens vindt bij de lokale instanties plaats. Ruim 2000 instanties die opereren binnen de sociale zekerheid, zijn op het netwerk aangesloten.

5. *Transformatie-georiënteerd.* Dit is de meest complexe fase, vooral wat betreft de bedrijfsvoering en de informatiestrategie. De organisatie heeft het proces van continu verbeteren verankerd in zowel de organisatiestructuur als -cultuur. De klant heeft de regie over het proces; er is sprake van zogeheten 'cliënt-empowerment'. In deze fase zijn de organisaties bijna volledig transparant; met behulp van ICT hebben klanten volledig inzicht in de organisatie en de verantwoordingsinformatie. De organisaties functioneren niet meer zelfstandig in een omgeving, maar zijn verworven tot netwerkorganisaties die gebruik maken van gegevens die door de burger zelf worden beheerd, bijvoorbeeld door gebruik te maken van digitale gegevenskluisen. Een digitale kluis is een dataverzameling waarmee de overheid de burger inzicht kan geven in welke gegevens en documenten er over de betrokkene zijn geregistreerd, daarnaast kan de burger zelf de gegevens wijzigen en regie voeren over het verstrekken van gegevens aan geïnteresseerde organisaties met een niet-publieke taak.¹³⁶ Tot op heden zijn er (in Nederland) geen publieke organisaties te noemen die zich geheel in deze fase bevinden.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is nader ingegaan op de organisatorische knelpunten die zich kunnen voordoen bij ketenintegratie. Allereerst is beschreven wat ketens zijn, wat ketenintegratie inhoudt en vervolgens zijn de deelaspecten behandeld.

Het begrip keten kan op meerdere manieren worden gedefinieerd. In deze scriptie wordt uitgegaan van de definitie van Poorthuis e.a., waarbij de keten wordt gezien als een functionele aaneenschakeling van opeenvolgende activiteiten van verschillende partijen en afstemming van de processen. Een keten bestaat uit meerdere schakels, waarbij een schakel gezien kan worden als een processtap in de keten die waarde toevoegt voor de keten als geheel en voor de cliënt in het bijzonder. De organisaties in een keten heten ketenpartners.

Bij een verdergaande samenwerking binnen de keten, wordt gesproken van ketenintegratie. Ketenintegratie is de ontwikkeling waarbij organisaties in een bepaalde branche steeds meer in elkaar schuiven (ook wel: verticale integratie) en waarbij in toenemende mate informatiesystemen aan elkaar gekoppeld worden en overeenkomsten gesloten worden, waarmee een afnemer meer bevoegdheden krijgt om de leverancier rechtstreeks aan te sturen. Bij ketens is de samenwerking meestal ingegeven door noodzaak, het inzicht dat bepaalde zaken alleen uitgevoerd kunnen worden door samenwerking, wettelijke regelingen of kostenbesparingen. Daarmee kunnen de ketenpartners niet zonder elkaar, maar het betekent ook dat er een bepaalde sturing moet zijn om de partijen met elkaar te laten samenwerken en laten praten, zeker als de partijen ook nog duidelijk hun eigen agenda willen volgen. Dit kan gevonden worden in de ketenregie. Het doel van ketenregie is enerzijds het creëren van waarde en anderzijds eventuele verspilling te reduceren door de vrijwillige coördinatie van de doelen en activiteiten van betrokken (f)actoren. De definitie van

¹³⁵ Huijboom, N.M., M. Meesters, R. Titulaer, *Andere landen doen het beter, Drie vergelijkende casestudies*, Den Haag, februari 2003. pp. 5.

¹³⁶ Reterink, J.W.L., M.J. Reuvers, *Werkbare vormen van digitale regie over eigen (persoons)gegevens door de burger*, Utrecht, april 2003. pp. 2.

ketenregie die in deze scriptie wordt aangehouden, is afkomstig van Van der Aa e.a., die ketenregie in het sociale domein zien als het ontwikkelen van (betere) dienstverlening zoals die wordt ervaren door de cliënt, door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot (meer) afstemming van hun activiteiten.

De wijze waarop een keten gestalte krijgt, laat zich beschrijven aan de hand van het model van Poorthuis & Hoogerwerf. Dit model gaat uit van drie verschillende niveaus binnen een keten (bewustzijnsniveaus). Binnen ieder van deze niveaus bestaan vier verschijningsvormen. De verschijningsvorm van de keten bepaalt ook de mate van complexiteit van de keten. De complexiteit van een keten kan worden bepaald aan de hand van vijf dimensies (de mate van eenduidigheid, de mate van vraaggerichtheid, de mate van stabiliteit, de mate van verantwoordelijkheden en de mate van machtsconcentratie).

Ketenintegratie kan gevolgen hebben voor de inrichting van de eigen organisatie. In deze scriptie wordt het INK-model gebruikt als analysekader, om de organisatorische consequenties van ketenintegratie in kaart te brengen. Het INK-model is geschikt omdat het binnen de overheid een veelgebruikt model is, waarmee organisatieveranderingen goed te beschrijven zijn. Het model is opgesplitst in vijf organisatiegebieden (leiderschap, management van medewerkers, strategie & beleid, management van middelen en management van processen) en vier resultaatgebieden (medewerkers, klanten & leveranciers, maatschappij en bestuur & financiers). Elk van deze negen gebieden dient ontwikkeld te worden, de organisatie moet daarin 'leren excelleren'. Er kunnen vijf stadia van ontwikkeling worden onderscheiden die fungeren als mijlpalen in een proces van continu leren en verbeteren. Deze stadia zijn: activiteitgeoriënteerd, procesgeoriënteerd, systeemgeoriënteerd, ketengeoriënteerd en totaalgeoriënteerd.

Verbeteringen in de kwaliteit kunnen alleen worden gerealiseerd als ook het informatiebeleid wordt verbeterd. Elke fase van het model veronderstelt een bepaalde mate van automatisering en informatisering, die effect heeft op de mate waarin geïntegreerde dienstverlening kan worden aangeboden. In de laatste paragraaf is behandeld wat de mate van informatisering is in de verschillende ontwikkelingsfasen, waarbij is geconstateerd dat fase 4 en 5 zo complex zijn, dat er weinig tot geen voorbeelden van zijn te vinden in Nederland.

4 Methodologie en casusselectie

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de theorie rondom organisatorische consequenties die kunnen worden onderscheiden bij ketensamenwerking en vraaggerichte elektronische dienstverlening. Allereerst heeft door middel van een literatuurstudie een verkenning plaatsgevonden van de elektronische overheid en de achtergrond en historie daarvan. Daarna is dieper ingegaan op de vraaggerichte elektronische dienstverlening. Van hieruit is beschreven wat onder ketens, ketenintegratie en keteninformatisering moet worden verstaan en hoe ketens geïdentificeerd kunnen worden. Vervolgens is op basis van de geraadpleegde literatuur in kaart gebracht welke mogelijke organisatorische consequenties voor een organisatie kunnen worden onderscheiden bij ketensamenwerking en elektronische dienstverlening. Hierbij is gebruik gemaakt van de indeling zoals deze wordt gehanteerd binnen het INK-model als analysekader.

Met deze verkenning is een antwoord gegeven op de deelvragen:

- Wat betekent elektronische dienstverlening?
- Welke gevolgen heeft elektronische vraaggerichte dienstverlening voor de schakels in de (dienstverlenings)keten?
- Wat betekent ketenintegratie? Wat betekenen ketens voor een organisatie en schakels in de keten in termen van organisatorische consequenties?
- Hoe kunnen de organisatorische consequenties inzichtelijk worden gemaakt?

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de opzet en aanpak van de casestudie. Hiertoe wordt eerst nader ingegaan op de casusselectie. In hoofdstuk vijf wordt de casus beschreven en worden de betrokken organisaties geïntroduceerd. Vervolgens wordt nader ingegaan op de organisatorische consequenties.

De casusbeschrijving moet voldoende informatie bieden om vervolgens de nog openstaande deelvragen te beantwoorden:

- Wat zijn de organisatorische consequenties van ketenintegratie bij elektronische dienstverlening vanuit de casus geredeneerd?
- Op welke wijze kunnen de conclusies uit de casus worden veralgemeniseerd?

Uiteindelijk zal de algemene onderzoeksvraag worden beantwoord: *Wat betekent elektronische dienstverlening voor de schakels in de keten en welke organisatorische consequenties heeft dit voor de individuele organisatie binnen de keten?*

4.2 Casusselectie en methode van gegevensverzameling

Uit de voorgaande literatuurverkenning is gebleken dat ketensamenwerking en elektronische dienstverlening duidelijk organisatorische consequenties hebben. Aan de hand van het INK-model is met behulp van de vijf ontwikkelingsfasen beschreven welke mate van samenwerking en kwaliteit van dienstverlening kan worden behaald. Daarbij is opgemerkt dat in fase 3 van het model voor het eerst over de eigen organisatiegrenzen wordt heen gekeken en dat fase 4 en 5 ketengeoriënteerd zijn. Deze fasen veronderstellen een bepaalde mate van complexiteit en brengen organisatorische consequenties met zich mee.

Uit de beschrijving van de velden van het INK-model kan worden geconstateerd dat in ieder veld het uiteindelijk draait om goede afspraken, goede processen en een goede ondersteuning daarvan door een juiste inzet van middelen. Ditzelfde kan worden vastgesteld voor ketensamenwerking, waarbij de processen van de verschillende organisaties op elkaar moeten worden afgestemd. Aan de hand van een casus wordt in het resterende gedeelte van deze scriptie geprobeerd een verdiept inzicht te krijgen in de (benoemde) organisatorische consequenties die de ketensamenwerking met zich meebrengt.

Door het gebruik maken van één casus dreigt het gevaar dat dit leidt tot een beperking van het onderzoek, omdat niet is vastgesteld dat de uitkomst voor alle vergelijkbare casus

hetzelfde is. De reden dat is gekozen voor het gebruiken van een casestudie als methode van onderzoek is voornamelijk ingegeven door het feit dat met een casestudie diepgaand op een bepaald onderwerp kan worden ingegaan, waardoor bepaalde ontwikkelingen uitgebreid kunnen worden beschreven. Dit in tegenstelling tot enquêtes, waarbij wel meer organisaties kunnen worden ondervraagd, maar vaak minder diepgaand op de materie wordt ingegaan door de relatief anonieme manier van onderzoek. Een andere reden voor de casestudie is dat er niet enorm veel voorbeelden voorhanden zijn, waarbij ketensamenwerking en elektronische dienstverlening aan bod komen. Daarmee is een enquête niet zinvol, terwijl een casestudie juist wel voldoende empirisch materiaal kan opleveren.

Om te komen tot een casusselectie die aansluit bij dit onderzoek, is gezocht naar een casus waarbij aan een aantal criteria wordt voldaan:

- het moet gaan om een overheidsorganisatie, meer specifiek een gemeente, die opereert binnen een keten. Er moet dus samenwerking plaatsvinden tussen meerdere organisaties;
- binnen de keten moet vraaggerichte, geïntegreerde elektronische dienstverlening een belangrijke pijler zijn;
- het moet een casus zijn die is afgerond, met andere woorden, er is al ervaring opgedaan met de nieuwe manier van werken.

Door de eerste criteria wordt aangesloten bij de onderzoeksdoelstelling en wordt gewaarborgd dat er inderdaad sprake is van ketensamenwerking. Het derde criterium zorgt ervoor dat al zoveel mogelijk bekend is van het traject.

Op basis van de selectiecriteria is gekozen voor een casus op het terrein van het loket Bouwen en Wonen bij een gemeente. De betreffende casus is gekozen vanwege de volgende redenen:

- *De organisatie.* Aangezien het in deze scriptie gaat om organisatorische consequenties binnen de publieke sector en de gemeente dé organisatie bij uitstek is die over veel klantcontacten beschikt en door haar taken moet samenwerken met verschillende partijen, is voor de beschrijving vanuit een gemeente gekozen.
- *Elektronische dienstverlening.* In de beschreven casus is de virtuele variant van het loket een belangrijke pijler binnen de samenwerking en het eerste loket dat met de ketenpartners is uitgewerkt.
- *Afgeronde casus.* Het project is door de gemeente inmiddels zover uitgewerkt dat zowel het virtuele als het fysieke loket functioneert en het project in de lijn is geplaatst.
- *Aansluiting bij doel van de scriptie.* De gemeente uit de casus probeert voortdurend de dienstverlening te verbeteren om zo efficiënt en effectief mogelijk te opereren en maakt daarbij in toenemende mate gebruik van ICT onder meer door de inrichting van een virtueel loket. Dit sluit aan bij het doel van deze scriptie; het inzichtelijk maken van de organisatorische consequenties voor gemeenten als gebruik wordt gemaakt van vraaggerichte elektronische dienstverlening.
- *Aansluiting bij ketendefinitie.* In de gekozen casus is sprake van een samenwerking met ketenpartners, waarbij de deelnemende partijen extern gericht zijn en de klant centraal staat. De te behandelen keten sluit aan bij de definitie van Poorthuis (zie paragraaf 3.2.1), waarbij de keten wordt gezien als een functionele aaneenschakeling van activiteiten van verschillende partijen en de afstemming van de processen op elkaar. Het is organisatiegrenzen overschrijdend en de omgeving wordt betrokken bij het afstemmingsproces, waarbij de klant centraal staat. De keten is gebaseerd op maximalisering van verbetering van de dienstverlening en een meer efficiënte en effectieve organisatie van de primaire processen.
- *Representativiteit.* De beschreven gemeente kan als representatief worden gezien voor veel andere gemeenten, onder meer vanwege haar grootte, organisatiestructuur en de thematiek waaromheen de casus is opgebouwd.

Zoals aangegeven is de doelstelling van de casus het verkrijgen van inzicht in de (belangrijkste) organisatorische consequenties die zich hebben voorgedaan bij de opzet van

de ketensamenwerking en elektronische dienstverlening. De casus die hier naar mijn mening zeer goed op aansluit is het Loket Bouwen en Wonen (annex informatiecentrum) in een middelgrote gemeente in Nederland van ongeveer 70.000 inwoners. Hierbij is een virtueel loket geopend en een fysiek loket, waarbij gemeente, kadaster, corporaties en makelaars samenwerken in een keten om de burger op een zo goed mogelijke manier en vraaggericht te bedienen. In de casus wordt vooral ingegaan op de ontwikkelingen rondom de opzet van het elektronische loket. Waar het belangrijke aanvullingen betreft, zullen ook de ontwikkelingen rondom het fysieke loket aan de orde komen, hoewel daar in deze scriptie niet de nadruk op ligt, omdat een fysiek loket een eigen dynamiek heeft. Daarnaast moet opgemerkt worden dat in deze scriptie niet de vraag aan de orde is of de opzet van de beschreven casus al dan niet goed is, maar dat het gaat om inzicht in welke ontwikkelingen een organisatie doormaakt bij de keuze voor een dergelijk traject.

Bij het beschrijven van de casestudie is gebruik gemaakt van materiaal dat beschikbaar is gesteld door de externe projectleider, die de gemeente heeft ondersteund bij de opzet van het loket. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om documenten en een plan van aanpak. Daarnaast is gebruik gemaakt van materiaal dat is verkregen uit een aanvullend interview met dezelfde externe projectleider, om de ontbrekende informatie die niet uit de stukken blijkt aan te vullen. Aangezien in deze scriptie gekeken wordt naar de organisatorische consequenties voor de gemeente, is niet gesproken met de betrokken ketenpartners, daar zij minder inzicht hebben in wat de gemeente heeft moeten organiseren en de inspanningen van de partners zelf niet binnen het bestek van deze scriptie vallen.

In hoofdstuk 5 wordt allereerst ingegaan op de algemene casusbeschrijving, de context, historie en de achtergrond, waarna verder wordt ingegaan op de organisatorische consequenties.

5 Casusbeschrijving en analyse

"In Nederland wordt in het beleid rond eGovernment veel aandacht besteed aan wat moet worden verstaan onder dit begrip en aan de bijbehorende beleidsdoelstellingen. Minder aandacht gaat uit naar de vraag hoe deze doelstellingen te realiseren. Ondanks goede bedoelingen en de wetenschap dat voor succes verbinding nodig is tussen veranderingen op het gebied van de frontoffice en de backoffice, blijven de inspanningen rond eGovernment in de praktijk toch vaak beperkt tot de voorkant."¹³⁷

5.1 Inleiding

Als de vraaggerichte dienstverlening goed wordt georganiseerd, betekent dit veelal dat de vragen over de organisatiegrenzen heen reiken en komen aspecten als keteninformatisering en ketenintegratie aan bod; het samen met ketenpartners zorgen voor een goede uitwerking in het domein.

In dit hoofdstuk wordt een casus beschreven, waarbij sprake is van verschillende ketenpartners die gezamenlijk hun producten en diensten elektronisch aanbieden in een Loket Bouwen en Wonen. Vanuit deze casus wordt vervolgens bekeken welke organisatorische consequenties deze samenwerking heeft gehad voor de individuele organisaties en dan vooral voor de deelnemende gemeentelijke organisatie. Daarmee staat in dit hoofdstuk de volgende deelvraag centraal: 'Wat zijn de organisatorische consequenties van ketenintegratie bij elektronische dienstverlening vanuit de casus geredeneerd?' Om deze vraag te beantwoorden, wordt aan de hand van de casusbeschrijving bekeken hoe de organisatorische inrichting ter hand is genomen en welke consequenties dit met name voor de gemeente heeft.

Allereerst zal in dit hoofdstuk het algemene principe van het project Loket Bouwen en Wonen worden behandeld, waarna de geselecteerde casus nader wordt beschreven. Daarbij worden onder meer de achtergrond, de historie van het project, de ketenpartners en de gehanteerde uitgangspunten beschreven. Daarna wordt ingegaan op de ketenvorming van de beschreven casus en wordt in kaart gebracht in welke ontwikkelingsfase deze keten zich bevindt. Vervolgens worden de organisatorische consequenties in kaart gebracht aan de hand van de negen velden van het eerder beschreven INK-model.

5.2 Het landelijk Project Loket Bouwen en Wonen

Het Programmabureau Overheidsloket 2000 (OL2000) dat in 1996 van start is gegaan, heeft zich als doel gesteld om 'een geïntegreerde publieke dienstverlening vanuit het perspectief van de burger te realiseren, waarbij met name wordt uitgegaan van vraagpatronen van burgers en de klanten van de overheid worden opgedeeld in doelgroepen'.¹³⁸ Om dit doel te bereiken is in een aantal gemeenten een pilot uitgevoerd op verschillende terreinen (bijvoorbeeld Zorg & Welzijn, Ouderen & Gehandicapten, Bouwen & Wonen) om te kijken of het concept van de één-loket gedachte uitvoerbaar zou zijn. Nadat in de proefprojecten voldoende was bewezen dat het concept werkte, is op landelijk niveau begonnen met de verdere opzet en uitwerking van drie projecten: het project Loket Zorg en Welzijn, het Bedrijvenloket en het Loket Bouwen en Wonen. Dit laatste project is onder de vlag van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) verder uitgewerkt, in samenwerking met het Programmabureau OL2000.

Het landelijke project Loket Bouwen en Wonen¹³⁹ is in 1999 van start gegaan, met als uiteindelijk doel zoveel mogelijk geïntegreerde loketten te realiseren rondom het vraagpatroon Bouwen en Wonen. Per 1 januari 2003 is het project ten einde, maar de ontwikkelingen gaan nog steeds door.

¹³⁷ Thaens, M., Naar een operationele eGovernment-strategie: noodzaak en aanzet, in: Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector, inrichting van de elektronische overheid*, Lemma, Utrecht, 2001, pp. 185.

¹³⁸ Venrooy, A. van, *Nieuwe vormen van interorganisatorische publieke dienstverlening, de ontwikkeling en verkenning van een ontwerpaanpak*, Eburon, Delft, 2002.

¹³⁹ Voor deze informatie is de website www.bouwenenwonen.nl geraadpleegd.

Het aanbod van dienstverlening binnen het domein Bouwen en Wonen wordt vaak versnipperd en gefragmenteerd aangeboden. Om dit te voorkomen gaan gemeenten, woningcorporaties, kadaster en andere partijen steeds vaker samenwerken. Het project Loket Bouwen en Wonen stimuleert deze initiatieven. Het uiteindelijke doel is een landelijk dekkend net van loketten Bouwen en Wonen, waarbij gemeenten en woningcorporaties geïntegreerde dienstverlening aanbieden volgens de één-loket gedachte. Dit houdt in dat het gemak en de logica (vraagpatronen) van de burger of klant centraal dienen te staan. Naast meer gemak voor de burger moet ook de efficiency verbeteren. In het landelijke project hebben zeventien zogenaamde voorhoedeprojecten geparticipeerd die gezamenlijk instrumenten hebben ontworpen, waarmee de loketten gerealiseerd kunnen worden. Hiertoe is door het projectbureau gezorgd voor ondersteuning door hulp bij kennisdeling en het beschikbaar stellen van een virtuele werkplaats Bouwen en Wonen (www.bouwenenwonen.nl). Via deze website zijn projectleiders en direct betrokkenen in staat gesteld onderling kennis uit te wisselen door hun documenten en beschikbare materiaal te delen.

De opgeleverde instrumenten moeten gemeenten en corporaties in staat stellen om zelf, ook na het aflopen van het landelijke project Loket Bouwen en Wonen, geïntegreerde loketten te realiseren.

Volgens het ministerie van VROM blijkt uit onderzoek van het NIPO dat de meeste gemeenten en corporaties inmiddels doordrongen zijn van het besef dat integratie van de dienstverlening een wenselijke ontwikkeling is. Dit zal leiden tot steeds meer geïntegreerde vraaggerichte loketten, een ontwikkeling die onomkeerbaar lijkt.

5.3 Casus: Het gemeentelijke Loket Bouwen en Wonen

5.3.1 Historie en achtergrond

In de betreffende gemeente¹⁴⁰ is na 2000 begonnen met het ontwikkelen van een nieuw te bouwen wijk waar ongeveer 3000 woningen moeten komen. De grootschaligheid van het project vormde aanleiding om met een aantal betrokken partijen te inventariseren op welke wijze de toekomstige bewoners het beste geïnformeerd zouden kunnen worden over de ontwikkelingen en op welke wijze men deze doelgroep zo goed mogelijk van dienst zou kunnen zijn. Bewoners (of toekomstige bewoners) van een nieuwbouwwijk hebben veel vragen en hebben doorgaans in korte tijd te maken met diverse instanties. Door de verschillende partijen is toen bedacht dat de vorming van één-loket in de wijk voor alle vragen over bouwen en wonen het voor de klant een stuk eenvoudiger zou maken. Daarbij gaat het om informatie over zowel het kopen als huren van een nieuwe woning, het aanvragen van bouw- of andere vergunningen, het regelen van huursubsidie en vele andere diensten die samenhangen met het betrekken van, en wonen in, een (nieuwbouw)huis.

De opzet van het loket was een zogenaamd Serviceloket; een loket waar de toekomstige bewoners van de wijk terecht kunnen voor alle vragen die te maken hebben met de nieuwbouw in de wijk, zoals de actuele ontwikkelingen, het aanbod, vergunningen en voorzieningen. Zulke volledige informatie kon alleen afgegeven worden als verschillende partijen zouden meewerken aan de opzet van een dergelijk loket en het loket zou daarmee aansluiten bij de landelijke tendens van de opzet van geïntegreerde loketten, zoals het ministerie van VROM dit heeft gestimuleerd. Een belangrijke doelstelling van het loket is het verbeteren van de dienstverlening vanuit de klant gezien. De verwachting is dat deze verbetering van de dienstverlening bijdraagt aan een efficiëntere en effectievere manier van werken van de verschillende partners, waardoor ook de prestaties kunnen worden verbeterd. Dit kan weer leiden tot efficiencyverbeteringen of kostenbesparingen.

In het najaar van 1999 heeft de gemeente bij de verschillende ketenpartners geïnventariseerd in hoeverre de opzet van een speciaal loket tot de mogelijkheden behoorde

¹⁴⁰ De meeste informatie over dit project is ontleend aan het *Plan van Aanpak Serviceloket* van de betrokken gemeente, 2001.

en onder welke voorwaarden de partijen zouden willen meewerken. Na een positieve uitslag op de inventarisatie is subsidie aangevraagd bij het ministerie van VROM, welke eind 2000 definitief werd toegezegd. Begin 2001 is door de projectgroep een start gemaakt met het nadenken over en de ontwikkeling van het loket.

Het Serviceloket is een gezamenlijk initiatief van projectontwikkelaars, makelaars, woningcorporatie, het kadaster en de gemeente. Omdat in het loket de verschillende ketenpartners (waaronder marktpartijen) samenwerken, kan complete en eenduidige informatie worden gegeven. Meer precies zijn de betrokken partijen: ministerie van VROM, de gemeente, het Kadaster en een Ontwikkelingsmaatschappij (die bestaat uit enkele vastgoedbedrijven, projectontwikkelaars, makelaars en woningcorporaties).

Voordat de samenwerking tussen de partijen op gang is gekomen, is veel geïnvesteerd in het proces om te komen tot samenwerking. Hiertoe is een aantal interviews en workshops gehouden om ervoor te zorgen dat een gemeenschappelijk draagvlak zou (blijven) bestaan. De partijen hadden voor die tijd een stereotiepe beeldvorming van elkaar en dachten in termen zoals 'dat is toch een trage ambtenaar', en 'private partijen zijn als partner niet te vertrouwen'. Om ervoor te zorgen dat deze beeldvorming het verdere proces niet in de weg zou staan, is door middel van bilaterale gesprekken met de externe projectleider in kaart gebracht wat voor de partijen het moment zou zijn waarop men niet meer zou mee willen werken. Ook is onderzoek gedaan naar alle belangen die meespeelden bij de opzet van het loket en is gezocht naar het overeenkomstige belang tussen de partijen. Het overeenkomstige belang is daarna voortdurend als uitgangspositie gekozen als basis voor de verdere samenwerking.

Niet alleen onder de betrokken partners is onderzocht wat de belangrijkste pluspunten zijn; ook onder de klanten is door een sociaal-wetenschappelijk bureau een uitgebreid klantenonderzoek uitgevoerd, waarbij via een steekproef is vastgesteld of het loket zou voldoen aan een behoefte. Bij het onderzoek zijn diverse groepen betrokken; de al aanwezige bewoners, de potentiële bewoners en de bewoners van recent opgeleverde woningen. Er is gevraagd waar het loket aan zou moeten voldoen en wat men ervan verwacht. Daarnaast is bij een vergelijkbare groep een onderzoek uitgevoerd met de vraag of men een dergelijk loket had gemist en wat aangeboden zou moeten worden in het loket. De uitkomsten van het klantenonderzoek heeft in het verdere traject gediend als basis voor samenwerking en het gold als een objectieve factor waarnaar verwezen kon worden in het verdere verloop van het proces.

5.3.2 De ketenpartners

Zoals aangegeven wordt door verschillende partijen samengewerkt in het loket; projectontwikkelaars, makelaars, het Kadaster, de woningcorporatie en de gemeente; iedere partij heeft zijn eigen redenen om mee te werken.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de (wettelijke) taken van de ketenpartners om te inventariseren of deze taken ook zorgen voor samenwerking.

5.3.2.1 De gemeente

Sinds de invoering van de Gemeentewet in 1851 bestaan vele honderden gemeenten. Het precieze aantal is de laatste jaren aan verandering onderhevig, omdat vooral kleine gemeenten te maken hebben gekregen met herverdeling, om voordelen van schaalgrootte te kunnen benutten en daarmee een efficiënter en slagvaardiger bestuur in te kunnen stellen. Het aantal van de oorspronkelijke 1209 gemeenten is inmiddels teruggebracht naar 483.¹⁴¹ Gemeenten verschillen in vele opzichten: er bestaan grote steden (de zogenaamde 100.000 plus gemeenten, zoals Amsterdam en Rotterdam) en kleine gemeenten. De meeste gemeenten zijn klein tot middelgroot, met ongeveer 10.000 tot 20.000 inwoners.¹⁴² Andere verschillen komen door onderscheid te maken naar stedelijkheid (bijvoorbeeld stedelijke

¹⁴¹ Gids gemeentebesturen, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2004.

¹⁴² Deth, J.W. van, J.C.P.M. Vis, *Regeren in Nederland. Het politieke en bestuurlijke bestel in vergelijkend perspectief*, Van Gorcum, Assen, 2000, pp 104-109.

gemeenten, plattelandsgemeenten) of politieke en bestuurlijke cultuur (bijvoorbeeld partijpolitieke kleur van een stad).¹⁴³

De juridische organisatie van gemeenten is geregeld in de Gemeentewet. Elke gemeente heeft naast de ambtelijke organisatie een gemeenteraad en het College van Burgemeester en Wethouders. De Raad, de gemeentelijke wetgever, wordt eens per vier jaar gekozen door de bevolking; waarbij de grootte kan variëren, afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente. De wethouders zijn, zowel individueel als gezamenlijk aan de raad verantwoording verschuldigd. Sinds 2002 zijn de wethouders niet meer per definitie uit de raad afkomstig, maar kunnen ook burgers dit ambt vervullen. Samen met de burgemeester vormen de wethouders het college van B&W, het dagelijkse bestuur van de gemeente. De burgemeester werd altijd door de Kroon benoemd, inmiddels is de gekozen burgemeester in opmars.¹⁴⁴

Gemeenten beschikken over verschillende taken en bevoegdheden. Op rijksniveau genomen beslissingen worden op decentraal niveau tot uitvoering gebracht via het medebewindprincipe, waarbij de gemeente eigenlijk fungeert als het loket¹⁴⁵ van de rijksoverheid. Zo voeren gemeenten de Bijstandswet uit, maken bestemmingsplannen, verlenen vergunningen, hebben belangrijke taken op het gebied van huisvesting, onderwijs, en milieu, zorgen voor burgerzaken, welzijn, veiligheid en handhaving en soms ook voor opvang van vreemdelingen.¹⁴⁶ Anderzijds beschikken gemeenten over autonomie, dat impliceert dat het gemeentebestuur vrij is om regels te stellen, beleid te ontwikkelen en subsidies te verstrekken binnen de eigen gemeentegrenzen.¹⁴⁷

Het ambtelijke apparaat zorgt voor de ambtelijke ondersteuning van de politiek, waarbij de politiek het beleid bepaalt en het ambtelijke apparaat zorgdraagt voor de uitvoering hiervan. Beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering vormen de gemeentelijke output; datgene wat de gemeente doet.¹⁴⁸ In de meeste gemeenten is het ambtelijke apparaat enorm gegroeid door de toename in (specialistische) taken en een toename van het aantal burgers per gemeente. Door de groei is de coördinatie binnen de gemeente vaak verloren gegaan en is sprake van fragmentatie, waardoor de aandacht voor coördinatie, afstemming en integraliteit de laatste jaren enorm is toegenomen.

De gemeente vormt voor veel burgers het belangrijkste orgaan bij de regeling van allerlei praktische zaken. Hierover zijn de meeste burgers redelijk tevreden. De gemeente als politiek orgaan krijgt veel minder waardering van bij burgers. In de laatste jaren wordt daarom op allerlei manieren geprobeerd om de betrokkenheid van de burgers bij de lokale democratie te vergroten.¹⁴⁹ Een voorbeeld daarvan is het referendum over de voor te dragen burgemeester, waarvan is gebleken dat niet veel burgers er warm voor lopen. Zie hiervoor het voorbeeld van de gemeente Zoetermeer, waarbij een zeer lage opkomst was. Een ander voorbeeld is het interactief bestuur, waarbij de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium, de burger betreft bij het maken, uitvoeren en evalueren van beleid.¹⁵⁰

5.3.2.2 Het Kadaster

Het Kadaster voert een breed scala aan activiteiten uit: registreren, informeren, onderhouden en inrichten zijn sinds 1832 de taken van het Kadaster.¹⁵¹ Het Kadaster verzamelt gegevens over registergoederen in Nederland en houdt deze bij in openbare registers en op kadastrale kaarten. Van elk stuk grond zijn de actuele gegevens bekend. Deze gegevens worden beschikbaar gesteld aan de samenleving. Iedereen die daar om vraagt kan - tegen betaling - informatie uit de registratie ontvangen. Hierdoor kunnen burgers terecht bij elke vestiging van het Kadaster maar vaak ook is in het gemeentehuis een

¹⁴³ Derksen, W., *Lokaal bestuur*, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag, 2001, derde druk.

¹⁴⁴ Michiels, F.C.M.A., *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Kluwer, Deventer, 2001, tweede druk. pp. 75-76.

¹⁴⁵ Derksen, W., *Lokaal bestuur*, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag, 2001, derde druk.

¹⁴⁶ Michiels, F.C.M.A., *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Kluwer, Deventer, 2001, tweede druk. pp. 77

¹⁴⁷ Derksen, W., *Lokaal bestuur*, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag, 2001, derde druk.

¹⁴⁸ Derksen, W., *Lokaal bestuur*, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag, 2001, derde druk. pp. 123.

¹⁴⁹ Deth, J.W. van, J.C.P.M. Vis, *Regeren in Nederland. Het politieke en bestuurlijke bestel in vergelijkend perspectief*, Van Gorcum, Assen, 2000. pp. 104-109.

¹⁵⁰ Derksen, W., *Lokaal bestuur*, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag, 2001, derde druk.

¹⁵¹ Zie www.kadaster.nl.

gemeentelijke kadastrale balie, waar men ook het een en ander aan informatie kan opvragen. Hierdoor ontstaat duidelijkheid over aan wie een bepaald registergoed toebehoort en wat de kenmerken ervan zijn. Onder registergoed worden onroerende zaken of vastgoed (zoals huizen, appartementen en andere gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd) en roerende zaken (zoals schepen en luchtvaartuigen) verstaan.

Het Kadaster heeft als missie de rechtszekerheid in het maatschappelijke verkeer met betrekking tot het eigendom van registergoederen te bevorderen. Rechtszekerheid wil in dit geval zeggen dat het duidelijk is aan wie een bepaalde (on)roerende zaak toebehoort en wat de kenmerken ervan zijn. Verder optimaliseert de organisatie de geometrische basisbestanden en bevordert het een optimale informatievoorziening aan de samenleving.

Het Kadaster is sinds 1994 een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO). Dit betekent dat het Kadaster een publiekrechtelijke rechtspersoon is, die als organisatie zijn taken zelfstandig uitvoert. Het Kadaster voert zijn taken uit onder goedkeuring van het ministerie van VROM en de Raad van Toezicht ziet toe op de dagelijkse leiding van het concern, dat in handen ligt van de Raad van Bestuur. Als het gaat om zaken van gemeenschappelijk belang, wordt de Raad van Bestuur geadviseerd door de Gebruikersraad. Het Kadaster werkt volgens het Meerjarenbeleidsplan en het Handvest Publiek Verantwoorden.

Het Kadaster wil zich als een professionele en marktgerichte organisatie verder ontwikkelen tot de centrale organisatie voor vastgoed- en geo-informatie met een voortrekkersrol in deze markt. Daarnaast is het de bedoeling de toegankelijkheid en beschikbaarheid van de informatie te vergroten en de kwaliteit hiervan te waarborgen voor professionele en particuliere klanten. Daarbij is samenwerking met andere organisaties in de vastgoedmarkt van belang. Kwaliteit en privacy zijn hierbij belangrijke waarden.

De strategie van het Kadaster is gebaseerd op een aantal doelen, zoals meer en betere aandacht voor de wensen van klanten. Het gebruik van informatie- en communicatietechnologie zorgt ervoor dat het steeds gemakkelijker wordt om vastgoedgegevensbestanden te koppelen en keuze te bieden in distributiekanaalen. Een voorbeeld hiervan is het online beschikbaar stellen van informatie en producten voor zowel particulieren als bedrijven. Een ander doel is bestaande activiteiten uit te bouwen. Het samengaan met de Topografische Dienst is daar een voorbeeld van en betekent een belangrijke uitbreiding van de activiteiten van het Kadaster én van de diensten en producten voor de particuliere en zakelijke markt.

5.3.2.3 De Ontwikkelingsmaatschappij

De Ontwikkelingsmaatschappij bestaat uit meerdere private partijen, te weten vastgoedbedrijven, projectontwikkelaars, makelaars en woningcorporaties. De meeste partijen zijn commerciële partijen die via het loket op een eenvoudige manier hun producten en diensten onder de aandacht van de burgers kunnen brengen en die verder niet specifiek wettelijk uit te voeren taken hebben. Alleen de woningcorporaties zijn private organisaties, die werkzaam zijn in het publieke belang en maatschappelijke doelstellingen dienen. Van Venrooy¹⁵² geeft aan dat corporaties op grond van de Woningwet toegelaten instellingen zijn, die uitsluitend werkzaam zijn op dit gebied en die van de volkshuisvesting.

5.3.3 Het Serviceloket

Het Loket Bouwen en Wonen (voortaan Serviceloket of loket) van deze casus heeft de volgende uitgangspunten opgesteld:

- *De klant en zijn zoekgedrag staan centraal.* Hiermee wordt bedoeld dat de vraagpatronen van de klanten als uitgangspunt worden genomen en dat alle producten en diensten volgens deze vraagpatronen worden aangeboden. Daarnaast worden de vragen vastgelegd en gebruikt als input voor verdere verbetering van de dienstverlening.

¹⁵² Venrooy, A. van, *Nieuwe vormen van interorganisatiele publieke dienstverlening, de ontwikkeling en verkenning van een ontwerpaanpak*, Eburon, Delft, 2002. pp. 115.

- *Groeimodel.* De vragen van de klanten zijn leidend bij de inrichting van het loket (de producten en diensten worden er immers op afgestemd), waardoor een dynamisch loket ontstaat; de vragen zullen in de loop der tijd veranderen. Om hierop in te kunnen spelen is gekozen voor een zogenaamd groeimodel, waarbij het loket wordt doorontwikkeld en op den duur bijvoorbeeld ook gebruikt zal kunnen worden als wijksteunpunt.
- *Totaalpakket.* Het loket moet een totaalpakket bieden op het gebied van bouwen en wonen, zowel op het gebied van plannen, aanbod, huursubsidie en verbouwen, alsook op het gebied van nutsbedrijven et cetera. Dit betekent dat in de toekomst ook andere commerciële aanbieders tegen betaling in het loket kunnen participeren. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan bedrijven op het gebied van tuinonderhoud en woninginrichting. Wel moeten deze aanbieders aan bepaalde criteria voldoen voordat ze kunnen deelnemen.
- *Volledige afhandeling.* In het loket moeten zoveel mogelijk producten en diensten via de frontoffice afgehandeld kunnen worden. Vooralsnog varieert het afhandelingsniveau per product. Indien het product niet direct via het loket kan worden afgehandeld, zal de frontoffice wel zorgdragen voor de afhandeling door de backoffice.
- *Eenduidigheid.* De klant moet via het elektronische loket over dezelfde informatie en producten en/of diensten kunnen beschikken als via het fysieke loket.
- *Toegankelijkheid.* Het virtuele loket moet te vinden zijn via een eigen website, die daarnaast ook onderdeel is van het digitale Stadhuis en de websites van de ketenpartners. Daarnaast wordt de website aangeboden via informatiezuilen, zodat de klanten op verschillende plaatsen toegang hebben tot alle informatie.
- *Samenwerking.* Binnen het loket wordt samengewerkt door de partners.
- *Monitoring.* De dienstverlening van het loket wordt voortdurend gemonitord, om de dienstverlening daar waar het nodig is aan te kunnen passen aan de wensen van de klant.
- *Medewerkers.* Er wordt gewerkt met een pool van medewerkers die gezamenlijk zorgen voor de afhandeling van de vragen.
- *Bevoegdheden.* De gemeentelijke producten en diensten, waaraan wettelijke regelingen ten grondslag liggen, worden afgehandeld binnen de randvoorwaarden van de gemeentelijke organisatie. De inhoudelijke verantwoordelijkheid van de producten en diensten van de deelnemende partijen ligt bij de desbetreffende organisaties.

De hierboven genoemde uitgangspunten wijzen op een hoog ambitieniveau. Ieder uitgangspunt op zich heeft impact op de organisatie en vaak ook op de cultuur. Het expliciet benoemen van het streven naar volledige vraaggerichte dienstverlening met volledige afhandeling wijst op een ambitieniveau dat de ideale vraaggerichte website benadert (zie paragraaf 2.4).

Het Serviceloket is sinds 2002 online. Bij de opzet is nadrukkelijk gekozen om eerst een virtueel loket te starten en daarna een fysiek loket. Reden hiervoor is dat de virtuele variant extra informatie biedt die van belang is voor de juiste inrichting van het fysieke loket.

In het Serviceloket ontvangen klanten minimaal informatie, waarbij wordt gestreefd naar het direct afhandelen van zoveel mogelijk producten. Het producten- en dienstenaanbod (zie tabel 5.1) is uitgebreid en bevat de producten en diensten van de deelnemende ketenpartners. In de kolommen 'info', 'intake' en 'transactie' wordt aangegeven in welke mate een product of dienst kan worden afgehandeld door de frontoffice. Bij de kolom info wordt aangegeven dat bij het product of dienst informatie en/of voorlichting over de relevante regelingen en voorzieningen wordt verstrekt. Daarnaast is er sprake van advies en begeleiding bij voorbereiding op procedures. Met name bij de kolom intake wordt de vraag aangenomen voor verdere verwerking en afhandeling, waarbij de start van de uitvoering van de procedures plaats heeft. Bij transactie verzorgt de frontoffice de gehele afhandeling, al dan niet in samenwerking met de backoffice.

Product	Partij	Info	Intake	Transactie
Overzicht nieuwbouwprojecten	Projectontwikkelaar	✓		
Overzicht nieuwbouwwoningen koop	Projectontwikkelaar, Makelaar	✓		
Overzicht nieuwbouwwoningen huur	Projectontwikkelaar, Makelaar	✓		
Overzicht bestaande bouw koop	Makelaar, Woningcorporatie	✓		
Inschrijven voor een koopwoning	Makelaar, Gemeente, Woningcorporatie			✓
Inschrijven voor een huurwoning	Woningcorporatie, Gemeente			✓
Inschrijven voor een kavel	Gemeente			✓
Bestemmingsplan	Gemeente	✓		
Informatie over woonomgeving	Gemeente	✓		
Informatie over planning bouwactiviteiten/ bouwverkeer	Gemeente	✓		
Kadastrale gegevens	Kadaster	✓		
Informatie kadastraal proces nieuwbouw	Kadaster	✓		
Kaartmateriaal	Kadaster			✓
Luchtfoto's	Gemeente			✓
Informatie over woningcorporatie	Woningcorporatie	✓		
Informatie over serviceabonnements	Woningcorporatie	✓		
Informatie over duurzaam bouwen/ energiebesparing	Gemeente	✓		
Inschrijven bij gemeente inclusief bijbehorende producten	Gemeente			✓
Huursubsidie/ vangnetregeling	Gemeente		✓	
Vergunningen	Gemeente	✓	✓	✓
Informatie en opgave kinderopvang/ basisonderwijs	Gemeente	✓	✓	
Lopende procedures ter inzage	Gemeente	✓		
Indienen van bezwaren	Gemeente		✓	
Klachtenafhandeling	Gemeente		✓	✓
Basisinformatie gemeente	Gemeente	✓		
Informatie over kunst, cultuur en evenementen	Gemeente	✓		

Tabel 5.1. Producten en diensten in het loket inclusief afhandelingsniveau.

Het Serviceloket heeft niet alleen meerwaarde voor de klanten, maar ook voor de betrokken partijen. Dit is noodzakelijk, gezien de eerdere conclusie (zie hoofdstuk 3) dat samenwerking alleen tot stand komt als er een noodzaak is of als een meerwaarde bestaat voor de ketenpartners. In de onderstaande tabel (tabel 5.2) worden kort de belangrijkste voordelen voor de verschillende partijen in kaart gebracht. De opbrengsten van het loket zijn in kwalitatieve zin beschreven. Het loket heeft in principe geen winstoogmerk, maar is vooral gericht op het verbeteren van de dienstverlening vanuit het perspectief van de klant. De verwachting is dat deze doelstelling op een positieve manier zal bijdragen aan de prestaties van de deelnemende partijen.

Alle partners zijn vanaf het begin betrokken bij de opzet van het loket en hebben zeggenschap over de verdere ontwikkelingen. Deze zeggenschap is vastgelegd in het samenwerkingsconvenant. Er is niet één dominante ketenpartner die zelfstandig beslist over de voortgang van het loket. Gezamenlijk staan de partijen garant voor het basispakket aan producten en diensten. Door deze samenwerking biedt het loket alle mogelijkheden die een klant kan wensen bij het doorlopen van de verschillende stadia die horen bij het proces van het kopen, huren, bouwen en of verbouwen van een huis. In eerste instantie is gewerkt met een projectgroep waarin de afgevaardigden van de betrokken partijen voldoende mandaat hadden om bepaalde beslissingen te kunnen nemen. De projectgroep werd geleid door een interne projectleider vanuit de gemeente, tevens hoofd van de afdeling Bouwen en Wonen, en door een onafhankelijke externe projectleider. Deze constructie is ook vastgelegd in de intentieverklaring die is ondertekend door de Ontwikkelingsmaatschappij, waarin staat dat de gemeente als aanspreekpunt zal fungeren voor het Ministerie van VROM en zal zorgdragen

voor het projectleiderschap. Overigens is het verrassend te noemen dat de interne projectleider van de gemeente niet behoort bij de afdeling communicatie en voorlichting, aangezien de meeste digitale loketten die worden opgestart bij gemeenten onder de verantwoordelijkheid van zo'n stafafdeling vallen.¹⁵³ Het voordeel van deze constructie is, dat het project door de vakafdeling die direct geraakt wordt, ook tot uitvoering gebracht gaat worden, waardoor meer commitment zal bestaan dan wanneer een stafafdeling dit van de betreffende backoffice zal vragen.

Inmiddels is het Serviceloket zelf geen apart project meer met een projectgroep, maar is het opgenomen in de lijn van de organisaties. Uiteraard wordt met door de betrokken partijen nog wel op regelmatige basis overleg gevoerd over de voortgang en het functioneren van het Serviceloket.

Actor	Voordeel voor de ketenpartner
Klant	<ul style="list-style-type: none"> • Op één punt eenduidige en actuele informatie • Compleet aanbod • Het digitale loket is 24 uur per dag bereikbaar
Projectontwikkelaar	<ul style="list-style-type: none"> • Een centraal punt voor alle informatie • Compleet overzicht van de nieuwbouwprojecten
Makelaar	<ul style="list-style-type: none"> • Een centraal punt voor alle informatie • Aanbod eenvoudig te etaleren • Goede communicatie en presentatie van de wijk
Kadaster	<ul style="list-style-type: none"> • Extra outlet • Minder klachten en vragen • Mogelijkheid om proces uit te leggen
Woningcorporatie	<ul style="list-style-type: none"> • Eenvoudig toegankelijk informatiepunt • Eenduidige en integrale informatie over de woonomgeving • Compleet overzicht • Extra outlet • Aansluiting van andere aanbieders
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Goede bereikbaarheid, toegankelijkheid en een laagdrempelig loket met goede dienstverlening • Beter relatie met particuliere dienstverleners • Efficiënter • Beter imago • Tevreden klanten en minder klachten • Een gezicht naar buiten toe

Tabel 5.2. Voordelen elektronisch loket voor de ketenpartners.

5.4 Ontwikkelingsfase van de beschreven casus

Bij de beschreven casus is sprake van een horizontale keten. Het is geen keten die zich alleen binnen het publieke domein afspeelt, maar één die zich breed uitstrekt tot in het private domein en waarbij de partijen willen samenwerken om tot het gewenste resultaat te komen. De behandelde keten sluit aan bij de definitie van Poorthuis (zie paragraaf 3.2.1), waarbij de keten wordt gezien als een functionele aaneenschakeling van activiteiten van verschillende partijen en de afstemming van de processen op elkaar. Het is organisatiegrenzen overschrijdend en de omgeving wordt betrokken bij het afstemmingsproces, waarbij de klant centraal staat. De keten is gebaseerd op maximalisering van verbetering van de dienstverlening en een meer efficiënte en effectieve organisatie van de primaire processen. Voor deze keten kan ook een doelprofiel worden opgesteld, zoals deze ook door Grijpink¹⁵⁴ wordt gebruikt (zie tabel 5.3).

¹⁵³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Conditie voor gemeentelijke elektronische dienstverlening, Tussenrapportage*, Den Haag, 8 januari 2002. pp. 33.

¹⁵⁴ Grijpink, J.H.A.M., *Werken met keteninformatisering. De informatiestrategie voor de informatiesamenleving*. SDU, Den Haag, 1999. pp. 85; Grijpink, J.H.A.M., *Toetsingskader voor kansrijke automatiseringsprojecten in*

Doelprofiel	Toelichting
Missie	Het op een eenduidige en volledige manier verstrekken van alle producten en diensten rondom bouwen en wonen
Ketenopgave	Het voorkomen van versnipperde, onduidelijke en niet eenduidige dienstverlening, dus het voorkomen van het 'kastje naar de muur' werken.
Product of dienst	Informatieverstrekking Vergunningen
Doelgroep en hoedanigheid waarin de doelgroep zich manifesteert	Doelgroep is de burger of klant Hoedanigheid: aanvrager van informatie of vergunning
Partners of partijen	Ministerie van VROM, lokaal bestuur, projectontwikkelaar, woningcorporatie, makelaar, kadaster
Belangrijkste loketten	Separate loketten van de deelnemende partijen, serviceloket, digitaal loket
Criterium voor keten	Geen uitzondering; alle burgers of klanten

Tabel 5.3. Doelprofiel van de keten Bouwen en Wonen.

In het INK-model wordt gebruik gemaakt van vijf ontwikkelingsfasen die elk hun eigen complexiteit bezitten. Voordat een volgend stadium bereikt kan worden, moet aan de kenmerken van de voorgaande fase voldaan zijn. In de beschreven casus is sprake van een samenwerking met ketenpartners, waarbij de deelnemende partijen extern gericht zijn en de klant centraal staat. Volgens Kok e.a. kan pas op een dergelijke ketenoriëntatie worden overgegaan als minimaal de volgende zaken zijn uitgewerkt:¹⁵⁵

- de processen moeten beheerst worden;
- taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten zijn vastgelegd;
- er moeten procesindicatoren benoemd zijn;
- er moeten doelstellingen geformuleerd die gebaseerd zijn op de misse en visie;
- de plan-do-check-act-cyclus moet op alle processen worden toegepast;
- het beleid moet de klant als uitgangspunt nemen;
- er worden preventieve verbeteracties uitgevoerd;
- de kernprocessen moeten in lijn zijn met de strategie;
- er vindt vergelijking plaats met anderen.

In de beschreven casus is sprake van een ketensamenwerking waarbij de klant centraal staat. In het INK-model komt dat overeen met ontwikkelingsfase 4, de ketengeoriënteerde fase. Dat betekent dat fase 1, 2 en 3, respectievelijk activiteitgeoriënteerd, procesgeoriënteerd en systeemgeoriënteerd, al zijn doorlopen. Dat betekent ook dat deze gemeente verder gaat dan het ambitieniveau dat door OL2000 wordt voorgestaan, want dat ligt op het niveau van integratie van dienstverlening in de terminologie van OL2000¹⁵⁶ en dat kan geschaard worden onder fase 3. Vanuit fase 3 wordt verder gewerkt, waarbij de organisatie zich transformeert naar een organisatie die vaste verbanden met haar omgeving aangaat. In dit geval zijn dat de relaties die worden gelegd met de ketenpartners. Toch wordt niet volledig aan alle voorwaarden van fase 4 voldaan. In deze fase wordt de continuïteit van de organisatie afhankelijk gemaakt van de continuïteit van een deel van de zakelijke partners. Dat gaat voor de beschreven casus slechts gedeeltelijk op. Alleen het Serviceloket is afhankelijk gemaakt van de betrokken partners; niet de gehele organisatie.

Hoe de organisatorische stappen die bij fase 4 horen in de casus zijn uitgewerkt, wordt in de hiernavolgende paragraaf beschreven.

ketens, in: Duivenboden, H.P.M. van, M. van Twist (e.a.), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000. pp. 213.

¹⁵⁵ Kok, J.A.A.M., F. Philips, Het INK-managementmodel is de hardware; uw medewerkers zijn de software, in: *Kwaliteit in Bedrijf*, september 2003. pp. 6-10.

¹⁵⁶ Programmabureau Overheidsloket 2000, *Van vraagpatroon naar loket*, Den Haag, 1997. pp. 9.

5.5 Organisatorische consequenties van het loket

In de ketenbenadering wordt gekeken naar de verbetering van de primaire processen. Het belangrijkste doel hiervan is de effectiviteit en de efficiëntie te vergroten. Binnen de beschreven keten wordt met behulp van private partners gewerkt. De grote verschillen tussen de organisaties kunnen ervoor zorgen dat de samenwerking binnen de keten in een bepaalde mate moeilijk tot stand is te brengen. Hoe het één en ander in de desbetreffende gemeente organisatorisch is vormgegeven wordt in deze paragraaf verduidelijkt. Alvorens voor ieder INK-veld de organisatorische aanpassingen uit de casus te beschrijven, wordt per veld eerst kort de theorie in herinnering geroepen. In paragraaf 5.6 zullen de theorie en de praktijk met elkaar worden vergeleken.

5.5.1 Management van processen

Uit hoofdstuk 3 blijkt dat in theorie drie typen processen kunnen worden onderscheiden: primaire, ondersteunende en besturingsprocessen. Het primaire proces zorgt voor de samenhangende activiteiten om het product of de dienst te realiseren voor de klant, het besturende proces heeft als functie het gekozen beleid te doen uitvoeren door middel van plannen, controleren, evalueren en bijsturen en de ondersteunende processen zijn gericht op het scheppen van voorwaarden om de primaire processen goed te faciliteren, zoals personeelsmanagement en informatiebeheer.

Bij ketenintegratie zullen de verhoudingen tussen de organisaties wijzigen, waardoor een herdefiniëring en het op elkaar afstemmen van de werkprocessen noodzakelijk is om samen te kunnen werken.

In de onderzochte gemeente hebben in de praktijk voor wat betreft de processen de volgende factoren een belangrijke rol gespeeld:

- *Actualiteit van de informatie.* Het actueel houden en het afstemmen van de informatie vereist dat naast het beschikbaar stellen van voldoende middelen (zie paragraaf 5.5.5), duidelijke afspraken worden gemaakt om te waarborgen dat de informatie inderdaad juist en volledig blijft. De continue beschikbaarheid van actuele informatie is door zowel de interne- als externe projectleider als een kritische succesfactor benoemd, omdat dit één van de belangrijkste voorwaarden is voor het succes van het digitale loket. Bij de gemeente is bijvoorbeeld geïnvesteerd in het digitaliseren van het archief voor bouwen en wonen. Alle relevante documenten, zoals tekeningen en verleende vergunningen, zijn direct opvraagbaar en elektronisch te raadplegen, zonder dat eerst een fysiek dossier moet worden opgezocht. Voor de klanten aan de balie betekent dit een versnelling van de afhandeltijd; voor de medewerker betekent dit een verkort werkproces, omdat het proces gestroomlijnd kon worden met behulp van ICT. Daarnaast kunnen documenten gemakkelijker via internet beschikbaar worden gesteld aan klanten en andere partijen. In de praktijk betekent dit een grote tijdsinvestering vanuit de organisatie, omdat alle documenten en tekeningen gescand moeten worden en een bepaalde codering mee moeten krijgen om het te kunnen terugvinden.
- *Werkafspraken.* Voor wat betreft de producten en diensten van de verschillende partijen worden duidelijke afspraken gemaakt over verantwoordelijkheden en de manier van uitvoering. De betrokken organisaties behouden ieder de inhoudelijke verantwoordelijkheid. Ook hiervoor zijn procedures opgesteld en vastgelegd. Met de backofficemedewerkers van de verschillende organisatieonderdelen zijn specifieke afspraken gemaakt, zodat de frontofficemedewerkers regelmatig worden geïnstrueerd over veranderingen in de producten en/of diensten. Een voorbeeld daarvan is een regelmatig ingesteld werkoverleg, waarbij front- en backofficepersoneel informatie uitwisselen en de frontofficemedewerkers vakinhoudelijk worden bijgepraat. Ook worden mutaties bijgehouden in een logboek, zodat de informatie direct beschikbaar is. Periodiek worden de procesbeschrijvingen aangepast en het handboek aangevuld met de laatste informatie.
- *Beheer.* Een ander aandachtspunt is het beheer van het virtuele loket, of de website. De inhoudelijke verantwoordelijkheid daarvoor is bij medewerkers van de betrokken

partners neergelegd. Per partij is een persoon aangewezen die dit als extra taak heeft gekregen in het takenpakket en verantwoordelijk is voor de juistheid en de volledigheid van de informatie. Voor het aanleveren van informatie zijn procedures opgesteld, die ervoor zorgen dat de partijen op tijd zorgen voor de juiste informatieaanlevering. De informatie kan worden aangeleverd bij een redacteur, die zorgt voor plaatsing op de website. De website wordt technisch onderhouden en beheerd door de gemeente. De kosten die dit met zich meebrengt, worden verrekend met de ketenpartners.

- *Werkprocessen en vraagpatronen.* De interne procedures tussen front- en backoffice zijn beschreven en waar mogelijk gestroomlijnd en geüniformeerd. De interne procedures zijn beschreven aan de hand van bijeenkomsten met medewerkers van alle ketenpartners, waarin werd gevraagd wat de te nemen stappen zijn voordat het product volledig is afgehandeld. De benoemde procedures zijn bekeken op logica en efficiëntie. Ook is voor de producten en diensten gekeken naar de stappen die bij de verschillende organisaties worden genomen en zijn, voor de frontoffice, de werkinstructies geüniformeerd; voor vergelijkbare producten en diensten zijn dezelfde stappen gedefinieerd om een bepaalde standaardisering te bewerkstelligen. Voor alle werkprocessen is een zogenaamde knip vastgesteld; het moment waarop de frontoffice de backoffice moet inschakelen. Deze knip is aangebracht in samenspraak met de inhoudelijk deskundigen, waarbij een deel van de backoffice-activiteiten is overgeheveld naar de frontoffice, met het bijbehorende mandaat. Dit geldt met name voor de producten en diensten rondom het afgeven van vergunningen en het inschrijven voor woningen of kavels. Alle werkinstructies zijn vastgelegd in een database die raadpleegbaar is voor zowel de front- als backofficemedewerkers. Ook zijn hierin de afspraken over doorlooptijden, afhandeltijden en wachttijden vastgelegd. Daarnaast is specifiek voor de frontofficemedewerkers van het fysieke loket een baliehandboek ontwikkeld, die kan worden geraadpleegd, ook als onverhoopt het systeem tijdelijk niet bruikbaar zou zijn. Aanvankelijk is voor het vastleggen van de werkinstructies de VIND-catalogus¹⁵⁷ gebruikt, maar later is gebleken dat deze catalogus niet voldeed aan de wensen van de gebruiker (vanwege onvoldoende flexibiliteit van het systeem) en is men begonnen met de ontwikkeling van een eigen productencatalogus. Daarnaast zijn door de medewerkers tijdens een aantal workshoprondes de vraagpatronen in kaart gebracht en zijn de procedures afgestemd op de vraagpatronen. In dezelfde catalogus waren ook de benoemde vraagpatronen opgenomen, met de bijbehorende producten.
- Aangezien de partners allemaal inhoudelijk verantwoordelijk blijven en de frontofficemedewerkers voor een aantal producten en diensten alleen de informatie verstrekt, zijn zeker niet alle bedrijfsprocessen aangepast aan de frontoffice. De grootste aanpassingen hebben plaatsgevonden bij de gemeente, omdat daarvan ook de meeste producten en diensten op het niveau van intake en transactie door de frontoffice worden afgehandeld. Daarmee is de organisatorische aanpassing bij de gemeente relatief groter.
- Het hebben van digitale formulieren op het elektronische loket, zorgde ook voor een aanvullende aanpassing van de werkprocessen. De formulieren worden nu doorgaans ontvangen door de frontofficemedewerkers, die zorgen voor een verdere afhandeling.
- *Voorwaarde.* Als voorwaarde voor het goed functioneren van het loket wordt gesteld dat het personeel de juiste ingangen heeft bij de verschillende partijen. Hierover zijn duidelijke afspraken gemaakt met de partners ten aanzien van de te volgen procedures en zijn contactpersonen aangesteld per organisatie die verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse gang van zaken.

¹⁵⁷ De VIND-catalogus is de Vraaggerichte Producten en Dienstencatalogus, een databaseprogramma, welke door het ministerie van Binnenlandse Zaken is ontwikkeld en om niet is verstrekt aan de gemeenten in Nederland.

5.5.2 Klanten en leveranciers

Uit de theorie is gebleken dat bij ketenintegratie de klant als uitgangspunt wordt genomen. Aangezien de ketenpartners de klant uiteindelijk met elkaar bedienen, kan dit betekenen dat het dienstenassortiment verandert. In paragraaf 3.4.1 is aangegeven dat de organisatie zonder klanten geen bestaansrecht heeft. Om deze reden is het belangrijk om te weten hoe de klanten de dienstverlening en de samenwerking waarderen.

In de praktijk is bij de beschreven casus voor de start van het loket een breed klantenonderzoek uitgevoerd, waarbij aan de doelgroep vooraf is gevraagd wat men van de voorgenomen samenwerking verwacht. Daarnaast is bij een vergelijkbare controlegroep gevraagd of men eerder een dergelijke samenwerking heeft gemist en wat naar hun mening aangeboden zou moeten worden in een loket Bouwen en Wonen. De uitkomsten van het klantenonderzoek zijn geratificeerd door de deelnemende partijen en dienen als uitgangspunt bij de opzet van het loket en als een objectieve factor waarnaar verwezen kan worden bij eventuele onenigheden omtrent de nadere invulling van het loket. Daarnaast worden doorlopend de vraag- en zoekpatronen van de klanten vastgelegd, zodat de dienstverlening voortdurend aangepast kan worden op de klantvraag. Na verloop van tijd is ook een evaluatie uitgevoerd, waarbij het functioneren van het loket kritisch is bekeken. Concreet is hiertoe een systeem ontworpen en worden de klantwensen gemonitord. Binnen de fysieke frontoffice worden de klantvragen bijgehouden middels een digitaal balielogboek. De vraag vanuit de klant is benoemd tot kritische succesfactor. De ketenpartners vinden het zeer belangrijk wat de klant van de inspanningen vindt. Dit uit zich in het uitvoeren van klantonderzoeken en het monitoren van de klantvraag. Voor het digitale loket worden hiertoe de 'digitale voetstappen' gemonitord; gekeken wordt hoe de klant heeft gezocht, hoe lang (in minuten) en welke informatie wordt opgevraagd. Dit geeft informatie over het zoekgedrag van de klanten en de vindbaarheid van bepaalde producten en diensten.

Voor wat betreft het dienstenassortiment geldt dat deze is uitgebreid door de samenwerking met de partners en dat deze nu is opgebouwd uit samenhangende producten en diensten in plaats van losse producten. Ook hebben de frontofficemedewerkers verdergaande bevoegdheden dan een loketmedewerker in de oude situatie had. Om in kaart te brengen wat het dienstenassortiment moet zijn, is een aantal workshops met de inhoudelijk deskundigen van de betrokken ketenpartners georganiseerd, waarin de producten en diensten en de bijbehorende vraagpatronen zijn benoemd. Hierbij is vanuit de positie van de klant de inbreng van de verschillende partners beschreven. Door het gezamenlijk aanbieden van het dienstenaanbod in de frontoffice, moesten ook de onderliggende processen worden afgestemd; dat houdt in dat de wijze van het aanbieden moet doorwerken in de wijze waarop bijvoorbeeld de processen binnen de gemeente worden ingericht. Hiertoe zijn, zoals beschreven in paragraaf 5.5.1 de werkprocessen in kaart gebracht, zoveel mogelijk gestandaardiseerd en is een knip aangebracht tussen de werkzaamheden in de front- en backoffice.

Het dienstenassortiment van het Serviceloket wordt op verschillende manieren aangeboden, via het digitale en fysieke loket en daarnaast via de traditionele kanalen voor dienstverlening, zoals post en telefoon. Hiertoe maakt de gemeente gebruik van multichannelmanagement, maar in deze scriptie wordt voornamelijk gekeken naar het digitale loket.

5.5.3 Strategie en beleid

Bij samenwerking in de keten moet de strategie worden vertaald naar concrete plannen, concreet beleid en een budget. In theorie kan het voorkomen dat bijvoorbeeld de budgetten die benodigd zijn voor het functioneren van het gezamenlijke frontoffice worden vrijgemaakt, terwijl voor de frontoffice ook een eigen budget, begroting en concreet beleid moeten worden opgezet.

In de praktijkcasus, bij het Serviceloket, wordt samengewerkt door meerdere ketenpartners. Hiertoe zijn voor de start van het digitale loket duidelijke afspraken gemaakt en vastgelegd in een samenwerkingsconvenant. In dit convenant staan alle afspraken ten aanzien van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden beschreven, maar ook het doel en de inhoud van het loket, evenals de deelnemende partijen en de bijbehorende bijdragen en verplichtingen.

Of, zoals de externe projectleider aangaf, 'wie doet wat en met welke verantwoordelijkheid'. Door de betrokken partijen zijn, zoals vooraf besloten, budgetten vrijgemaakt voor de gezamenlijke frontoffice. Hiertoe zijn door de partijen een gezamenlijke begroting en een exploitatieoverzicht opgesteld. Het concrete beleid voor de frontoffice vloeit voort uit de doelstellingen die de ketenpartners samen hebben benoemd tijdens de projectgroepvergaderingen. Na een evaluatie die na ongeveer anderhalf jaar is uitgevoerd, kon het concrete beleid, indien nodig, worden aangescherpt. Dat is overigens niet gebeurd.

Naast het samenwerkingsconvenant waarin meer algemene en praktische zaken zijn beschreven, is een breder raamwerk opgezet, waarin de nadere financiële verplichtingen zijn uitgewerkt voor de langere termijn. Het betreft hier een raamovereenkomst tussen de partijen. Overigens zijn beide overeenkomsten vastgesteld en getekend zonder tussenkomst van een notaris, dat volgens de projectleider bijzonder genoemd kan worden.

Vanuit de projectleiding is vastgesteld dat voor een goede implementatie en uitwerking van het Serviceloket het van belang is dat de projectgroep en het management van de betrokken partijen zelf de uiteindelijke inrichting van het loket vaststellen en implementeren, om voldoende draagvlak te waarborgen. De externe projectleider en de projectgroep zelf hebben daartoe zorg gedragen voor een goede coördinatie, planning en voortgangsbewaking van het project.

In de eerste fase is het Serviceloket ondergebracht in een projectorganisatie. Na de evaluatie is de projectstructuur omgezet in een formele structuur. Bij de gemeente is het Serviceloket opgenomen in de lijn van de organisatie.

Door de externe projectleider is opgemerkt dat in het algemeen het vastleggen van de strategische doelstelling zorgt voor de borging van de afspraken binnen de organisatie. Met andere woorden, door een visie op de dienstverlening goed vast te leggen kan niet snel worden teruggekomen op eerder genomen besluiten en kunnen uitgangspunten niet opnieuw ter discussie worden gesteld. Om deze reden was het commitment van de deelnemende partijen een voortdurend punt van aandacht en is het in het project benoemd als kritische succesfactor. Het behoud van het commitment van alle partijen vergt een goede interne communicatie. Door duidelijk en voldoende te communiceren, wordt draagvlak behouden en een groter begrip gecreëerd; daarmee ontstaat een groter commitment. Daarnaast is het belangrijk dat alle partijen een gezamenlijk begrippenkader hanteren. Hieraan is binnen het project dan ook veel aandacht besteed.

5.5.4 Bestuur en financiers

In het algemeen zijn de financiers de vermogensverschaffers die samen met het bestuur een beslissende stem in de ontwikkeling en continuïteit van de organisatie hebben. Om beslissingen te kunnen nemen is het van belang om operationele en financiële maatstaven aan te leggen, waarop men elkaar kan aanspreken, zoals doorlooptijden en capaciteitsbenutting. Dit kan worden vastgelegd in zogenaamde Service Level Agreements (SLA's).

Binnen de beschreven samenwerking is geen sprake van één dominante partij die de beslissende stem heeft. Wel kan de gemeente gezien worden als ketenregisseur, de initiatiefnemer. De gemeente heeft ook in eerste aanvang de partners bij elkaar gebracht. Omdat binnen het Serviceloket meerdere partijen samenwerken, zijn bepaalde afspraken vooraf vastgelegd in een samenwerkingsconvenant. Daarbij gaat het vooral om afspraken ten aanzien van verplichtingen, bijdragen en tijdige beschikbaarheid van informatie. De verplichtingen betreft bijvoorbeeld afspraken over operationele normen, zoals wachttijden, doorlooptijden, de kwaliteit van de te leveren dienst en de van de klant benodigde inspanning, maar ook afspraken over het ter beschikking stellen van informatie en het zorgdragen voor een goede voortgang van procedures die geheel of gedeeltelijk door de backoffice van de betrokken ketenpartner worden uitgevoerd. Afspraken over de bijdragen zijn specifiek gemaakt ten aanzien van de eerste drie jaren. De verwachte kosten en opbrengsten over de jaren daarna zijn vastgelegd in het zogenaamde exploitatieoverzicht, waarin de kostenverdeling tussen de partijen is opgenomen. Door het ministerie van VROM is eenmalig een subsidie beschikbaar gesteld vanuit het landelijke project Loket Bouwen en Wonen voor het innovatieve concept van het Serviceloket. Vanuit dit project zijn maatstaven aangelegd, waaraan het project moest voldoen vanwege de noodzakelijke verantwoording

van de subsidiegelden. Om de voortgang te meten, doet het ministerie hiervoor meerdere metingen middels een speciaal ontwikkelde dienstverleningsmonitor. De monitor neemt een ideaalmodel voor excellente dienstverlening als uitgangspunt en meet in hoeverre een organisatie al aan dit ideaalmodel voldoet. Daarbij is bij de opzet van de monitor zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de werkwijze van het INK-model. Niet alleen de vijf niveaus en de zelfevaluatie-opzet, maar ook veel van de 'good practices' zijn daartoe overgenomen uit het INK-model; met name de velden 'Leiderschap', 'Strategie en Beleid', 'Personeel' en 'Klanttevredenheid' worden daarbij benadrukt. De nulmeting heeft plaatsgevonden over het jaar 2000.

Naast de ontvangen subsidie voorziet de gemeente in een eenmalige bijdrage voor de opstartfase en in een jaarlijkse structurele bijdrage uit een speciaal fonds. De bijdragen zijn gereserveerd middels een B&W-besluit. Voor de gemeente heeft deze financiële inspanning geen structurele gevolgen. De financiële inspanning die de partijen moeten leveren bestaat namelijk voor een groot gedeelte uit mensuren. Bij de gemeente moeten de te besteden mensuren grotendeels binnen de huidige formatie worden opgelost.

Zoals aangegeven is door de partijen een gezamenlijke begroting en exploitatieoverzicht opgesteld. De private partners leveren net als de gemeente een jaarlijkse structurele bijdrage, naast de capaciteit die zij beschikbaar stellen om bijvoorbeeld ervoor te zorgen dat de procedures goed worden doorlopen en de juiste informatie beschikbaar is. Eventuele tekorten worden door de commerciële partijen opgebracht.

Binnen de beschikbare documentatie is naast de opgestelde begroting en het exploitatieoverzicht geen specifieke informatie beschikbaar gesteld over de precieze operationele en financiële maatstaven die worden gehanteerd en welke indicatoren daaraan zijn gekoppeld. De organisatie lijkt niet duidelijk te sturen op 'SMART' (Specifiek, Meetbaar, Aansprekend, Realistisch, Tijdgebonden) doelen. Wel is door de partijen een raamovereenkomst gesloten met een financiële paragraaf, die echter niet beschikbaar is gesteld.

5.5.5 Management van middelen

De beschikbare middelen moeten zo goed mogelijk worden ingezet om de activiteiten conform de gestelde eisen uit te voeren. Bij in te zetten middelen kan gedacht worden aan geld, technologie, faciliteiten, kennis en informatie. Met name de samenwerking tussen ketenpartners vereist een goede informatie-uitwisseling. Dit kan worden ondersteund door de inzet van de juiste technologie en het afspreken van standaarden voor gegevensuitwisseling. Dit vereist soms forse investeringen en heeft als afbreukrisico dat de partijen teveel blijven vasthouden aan de bestaande inzet van ICT, zodat binnen de eigen organisatie zo min mogelijk hoeft te worden aangepast.

In de beschreven casus is aangegeven dat voor het goed kunnen functioneren van het Serviceloket de inzet van ICT essentieel is. Op dit terrein zijn derhalve veel inspanningen verricht.

Uit de documentatie blijkt dat het actueel houden en het afstemmen van de informatie vereist dat voldoende middelen beschikbaar zijn om dit te realiseren. Hierbij gaat het onder meer om een goede intranet- en internetverbinding tussen de partijen. Daarnaast moeten de bestanden van de partners gedeeltelijk uitwisselbaar zijn. Voor het virtuele loket is een aparte website opgezet met een eigen internetadres. Daarnaast is dit virtuele loket onderdeel van het digitale Stadhuis van de gemeente en kan de website bereikt worden via de website van de ketenpartners.

De volgende concrete activiteiten zijn uitgevoerd:

- *Het ontwikkelen van de technische infrastructuur.* De infrastructuur van de frontoffice is opnieuw opgezet en zodanig ingericht dat deze zoveel mogelijk aansluit bij de infrastructuur van de betrokken ketenpartners. Er is bij de verschillende partners geïnterviewd hoe hun infrastructuur eruit ziet en wat minimaal noodzakelijk is om te realiseren in de op te zetten frontoffice.
- *Het afstemmen van de software.* Het opzetten van een virtueel loket, waar aanvragen kunnen worden gedaan, vereist dat de gebruikte softwarepakketten in ieder geval gedeeltelijk op elkaar zijn afgestemd. Binnen de gemeente was wel een aantal softwarepakketten in huis, met name gericht op kantoorautomatisering en

pakketten voor specifieke taken, maar dat past niet naadloos bij het op te zetten loket. Bij de opzet van de fysieke frontoffice zijn ongeveer 25 applicaties die gebruikt worden in de backoffice, zoals BWT4all en de belastingmodule, toegankelijk gemaakt voor de frontoffice. Het frontofficepersoneel heeft hiermee inzicht in de meest belangrijke systemen en beschikt daarmee over de juiste informatie. Daarnaast kan het personeel de eerste stappen van de productafhandeling overnemen van de backoffice en de vakafdeling daardoor ontlasten. Verwacht wordt dat in de toekomst meer backofficesystemen raadpleegbaar worden, zeker naarmate het takenpakket van het Serviceloket wordt uitgebreid en ook taken van de ketenpartners helemaal worden overgenomen.

- *Ontwerpen van standaarden.* Om de gegevensuitwisseling te kunnen bewerkstelligen zijn bepaalde standaarden afgesproken. Hierbij gaat het met name om een gezamenlijk begrippenkader, definities van klanten en producten en een eenduidig gebruik van de in te vullen velden binnen de gebruikte softwareapplicaties. Daarnaast zijn standaardberichten opgesteld die tussen de partijen kunnen worden verstuurd, zoals macro's in de emailfunctionaliteit.
- *Ontwerpen en bouwen van een website.* Het virtuele loket is door de ketenpartners gezamenlijk ontwikkeld en alle partijen zijn voortdurend bij de ontwikkeling betrokken; vanaf het opstellen van het programma van eisen, het aanzoeken van de leverancier tot en met de oplevering. Binnen het project is de voortgang van de bouw van zowel het digitale loket als het fysieke loket benoemd als kritische succesfactor. De website moest voldoen aan een door de projectgroep opgesteld programma van eisen, waarin de wensen van de verschillende ketenpartners ten aanzien van het functioneren van het toekomstige elektronische loket zijn opgenomen. Binnen de website zijn verschillende modules beschikbaar, zoals het zoekstelsel woningaanbod en een productencatalogus. De gemeente heeft de ontwikkeling van de productencatalogus ter hand genomen; een stelsel waarin de producten en diensten op een vraaggerichte wijze worden ontsloten. Daarnaast zijn er digitale intakeformulieren ontwikkeld, die via de website kunnen worden ingevuld en vervolgens via de frontoffice bij de juiste partij worden aangeleverd.
- *Kennismanagement.* Kennismanagement is een continue activiteit. De ketensamenwerking vereist dat alle betrokken partijen op de hoogte zijn van de laatste ontwikkelingen die te maken hebben met de taken, de bevoegdheden en het inhoudelijk functioneren van het Serviceloket. Hiertoe wordt geïnvesteerd in kennismanagement en in de technologische ondersteuning daarvan. De medewerkers in de frontoffice hebben de beschikking over digitale logboeken om kennis te delen en ook wordt een database gebruikt om gegevens in op te slaan. De projectontwikkelaars en makelaars gebruiken zelf een CRM-stelsel. Dit stelsel wordt echter nog niet gebruikt in het fysieke loket. Wel worden klanten die zich bijvoorbeeld inschrijven voor een woning via de frontoffice, geregistreerd in een database.
- *Beheer van de website.* Het beheer van de website is een apart aandachtspunt, waarvan het heel belangrijk is dat dit organisatorisch goed is ingebed. Het Serviceloket moet te allen tijde beschikken over juiste, actuele en volledige informatie. Om dit te bewerkstelligen zijn binnen het eerste veld, de werkprocessen, procedures opgesteld (zie paragraaf 5.5.1). Daarnaast worden de medewerkers technisch ondersteund om deze taak goed uit te kunnen voeren en is een redacteur verantwoordelijk voor de daadwerkelijke plaatsing van de informatie. Voor wat betreft de investeringskosten zijn hierover afspraken tussen de partijen vastgelegd; de partijen doen een eenmalige investering.
- *Fysiek loket.* In principe is dit niet het eerste aandachtspunt in dit onderzoek, maar uit het interview is gebleken dat met name bij het fysieke loket de inzet van middelen een zwaar onderwerp van gesprek is geweest. Aandachtspunten hierbij waren voornamelijk de locatie van het fysieke loket, alsook de financiële processen die voor de gemeente veranderen omdat de inkomsten op commerciële basis worden gegenereerd. Dit laatste ontstaat met name door de samenwerking met nog meer private partners die tegen betaling deel mogen nemen aan het loket. Hierbij valt te

denken aan tuincentra of woninginrichters die betalen voor een plaats voor hun producten en diensten binnen het loket.

5.5.6 Management van medewerkers/ medewerkers

Enerzijds vormen de medewerkers met elkaar de organisatie en gaat de aandacht uit naar het personeelsmanagement. Anderzijds zijn de medewerkers zelf ook belanghebbenden bij de organisatie.

Voor het personeel als medewerker heeft de ketenintegratie grote gevolgen; nieuwe werkprocessen, een andere cultuur en eventuele herschikkingen kunnen de gevolgen zijn van de samenwerking. Voor de medewerker als belanghebbende wordt de organisatie transparanter en wordt de medewerker betrokken bij de ontwikkelingen zoals deze plaatsvinden.

Bij de uitwerking van de activiteiten in de casus worden deze velden gezamenlijk behandeld. De frontoffice is een nieuwe organisatie, waarvoor voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar moet zijn. De gemeente levert het personeel voor het Serviceloket en zorgt voor de dagelijkse aansturing. Concrete activiteiten die hiervoor zijn uitgevoerd zijn het opstellen van competentie en functieprofielen, de werving en selectie van nieuwe medewerkers, het maken van afspraken tussen de partners van de frontoffice en backoffice en het verzorgen van de opleidingen voor zowel de loketmedewerkers, als voor de backofficemedewerkers. Het beheer van de website wordt ondergebracht bij de medewerkers. Dit betekent dat zij op een andere manier de beschikbare informatie moeten structureren, bijhouden en beschikbaar maken. Dit vereist aanvullende vaardigheden die door opleiding en training worden verbeterd.

De taken van de (fysieke) loketmedewerker zijn veelal generalistisch van aard; er worden veel producten afgehandeld en gecoördineerd. De loketmedewerkers zijn voor een aantal producten gemachtigd om zelfstandig te opereren, dus zonder overleg met de vakspecialisten. Dat dit niet voor alle producten volledig geldt, komt voornamelijk door de mandatering en de zorgvuldigheid die betracht moet worden, met name waar het gaat om het verlenen van vergunningen. In deze gevallen wordt altijd ruggespraak gehouden met de backoffice, die ook de uiteindelijke vergunningverlening verzorgt.

De loketmedewerkers hebben een aanvullende opleiding 'klantgericht werken' gevolgd.

De loketmedewerker is de intermediair tussen de klant en de backoffices van de ketenpartners. Dit vereist specifieke vaardigheden van de medewerker, die verder gaan dan de vaardigheden die de loketmedewerkers tot dan toen hadden. Aan de medewerker worden namelijk hogere eisen gesteld ten aanzien van bijvoorbeeld inlevingsvermogen, klantvriendelijkheid, generalistische kennis, het kunnen afstemmen met de ketenpartners en het kunnen coördineren van de afhandeling. Het is om deze reden dat ook de functieschaal voor de frontofficemedewerkers is aangepast en dat een nieuw, specifiek functieprofiel en competentieprofiel zijn opgesteld, waaraan de loketmedewerker moet voldoen. Aangezien het hier ook om nieuwe, eerder niet bestaande functies, ging, waren niet al deze vaardigheden binnen de organisaties zelf aanwezig. Om deze reden is ook extern gezocht naar nieuwe medewerkers. Het vinden van geschikt loketpersoneel is aangemerkt als één van de kritische succesfactoren van het project, omdat het personeel het gezicht en het visitekaartje van de deelnemende organisaties vormt. De inschaling is omhoog getrokken naar gemiddeld schaal zeven, waar voorheen voor receptiemedewerkers schaal vier gebruikelijk was. Het opgestelde profiel fungeert ook als basis voor de jaarlijkse functionerings- en beoordelingsgesprekken.

De medewerkers worden aangestuurd door het hoofd Serviceloket, die de dagelijkse gang van zaken coördineert.

Per ketenpartij is een contactpersoon aangewezen die voor de eigen organisatie verantwoordelijk is voor de gang van zaken en als aanspreekpunt dient naar de andere organisaties. Bij de gemeente is dat voor de dagelijkse gang van zaken het hoofd Serviceloket. Eindverantwoordelijk binnen de gemeente is het hoofd van de afdeling Bouwen en Wonen, die functioneel verantwoordelijk is voor het Serviceloket.

Alle medewerkers hebben extra trainingen gekregen; niet alleen de medewerkers die zorgdragen voor de frontoffice, maar ook de medewerkers van de backoffice. De reden hiervoor is dat de nieuwe manier van werken een verandering aanbrengt in processen, de

cultuur en de manier van werken tussen front- en backoffice. Als de backofficemedewerker niet getraind zou worden, zou de backoffice teveel blijven denken en werken vanuit de oude manier van werken, dus zoals vóór de scheiding tussen front- en backoffice, wat ervoor zou zorgen dat de frontofficemedewerkers hun werk niet goed kunnen doen. Daarnaast heeft een aantal backofficemedewerker een plaats in een 'pool', die kan worden ingezet voor frontoffice-activiteiten indien dat nodig is.

Over de medewerkers en hun rol als belanghebbende was geen informatie beschikbaar. Een aantal (backoffice)medewerkers is wel regelmatig betrokken bij het proces om te komen tot een (digitaal) frontoffice en heeft meegedacht over de inhoud, processen en activiteiten. Daarmee zal het project zelf transparanter zijn, de vraag is of dat ook geldt ten aanzien van de gehele organisatie.

5.5.7 Leiderschap

Dit veld heeft met name betrekking op het geven van het goede voorbeeld en de manier waarop de leiding de organisatie inspireert tot verbetering. Bij ketensamenwerking kan dit vertaald worden naar een andere kijk op verantwoordelijkheden in termen van verantwoording, aansprakelijkheid en aansturing. Dit heeft ook te maken met welke partij de meeste macht uitoefent.

In het Serviceloket is dit laatste minder van toepassing; er is niet één beslissende partij. Wat wel is afgesproken is dat de functionele verantwoordelijkheid voor de dagelijkse gang van zaken van het loket bij de gemeente ligt. De gemeente is ook de eerste initiatiefnemer. In praktijk is deze functionele verantwoordelijkheid in de formele structuur neergelegd bij het afdelingshoofd Bouwen en Wonen. De operationele verantwoordelijkheid ligt bij het hoofd Serviceloket. Dit hoofd rapporteert aan het hoofd Bouwen en Wonen. Voor deze constructie is gekozen, omdat de producten en diensten van de afdeling Bouwen en Wonen nauw verweven is met het aanbod in het Serviceloket. Vanuit deze rol moet de gemeente dan ook het goede voorbeeld geven, aan de ketenpartners periodiek rapporteren over de gang van zaken en voorstellen doen voor verbetering. Alle partners hebben gezamenlijk zeggenschap over de verdere ontwikkelingen van het loket en moeten ieder naar de eigen organisatie toe het goede voorbeeld geven. Dit gebeurt onder meer door te zorgen dat inderdaad voldoende middelen worden vrijgemaakt om de medewerkers goed te laten functioneren in het nieuwe systeem en door nieuwe ontwikkelingen te stimuleren, zoals het doorgroeien van de frontoffice naar een volledig servicepunt.

Eerder is aangegeven dat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn vastgelegd en ondertekend door alle partijen in het samenwerkingsconvenant. Alle partijen hebben een eigen verantwoordelijkheid, met name een inhoudelijke verantwoordelijkheid en een verantwoordelijkheid ten aanzien van het nakomen van afspraken. De aansprakelijkheid in termen van risicoaansprakelijkheid, ligt voor een deel bij de frontoffice (en daarmee bij de gemeente) en voor een deel bij de organisaties zelf. Dit heeft te maken met de knip in de werkprocessen. Het organisatieonderdeel waar een fout of een verkeerde beoordeling heeft plaatsgevonden, wordt aansprakelijk gehouden.

5.5.8 Maatschappij

De maatschappij kan worden gezien als belanghebbende. Vanuit die gedachte is het belangrijk om te achterhalen hoe de maatschappij de inspanningen waardeert.

In deze casus moet de maatschappij voornamelijk gezien worden als de lokale omgeving. De ketenpartners vinden zeer belangrijk wat de omgeving/ maatschappij van de inspanning vindt. Dit uit zich in de hoeveelheid aandacht die wordt besteed aan communicatie, waarbij niet alleen de medewerkers zelf worden geïnformeerd over de ontwikkelingen die plaatsvinden, maar juist ook de externe omgeving. Hiermee wordt beoogd de transparantie te vergroten en om zoveel mogelijk in te kunnen spelen op de behoeften van de lokale omgeving. Deze behoeften van de omgeving worden zoveel mogelijk geïnventariseerd middels de eerder beschreven onderzoeken (paragraaf 5.5.2).

5.6 Analyse en kritische succesfactoren

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de organisatorische consequenties zoals deze geschetst zijn in de theorie (hoofdstuk 3) en in de praktijk (hoofdstuk 5.5). Daartoe worden theorie en praktijk naast elkaar gelegd (zie tabel 5.4) en wordt de praktijk aan de theorie getoetst. Hierbij wordt bekeken welke overeenkomsten en verschillen er zijn, waarna kort wordt stilgestaan bij, en gereflecteerd op, de belangrijkste activiteiten om vervolgens de kritische succesfactoren in beeld te brengen.

Aandachtsgebied	Theorie	Praktijk
Management van processen	<ul style="list-style-type: none"> Herdefiniëren van werkprocessen Afstemmen van werkprocessen tussen ketenpartners Herdefiniëren van primaire processen, ondersteunende processen, besturingsprocessen Bedrijfsprocessen 	<ul style="list-style-type: none"> Processen voor het actueel houden en afstemmen van informatie Het beheer van het virtuele loket, of de website De betrokken organisaties behouden de inhoudelijke verantwoordelijkheid Het personeel moet de juiste ingangen hebben bij de verschillende partijen Stroomlijnen interne procedures In kaart brengen van de vraagpatronen
Klanten en leveranciers	<ul style="list-style-type: none"> Aanpassen van dienstenassortiment Klant als uitgangspunt nemen Multichannelmanagement 	<ul style="list-style-type: none"> Klant als uitgangspunt nemen middels klantenonderzoek en het continu monitoren van vraagpatronen Opstellen van het dienstenassortiment Evaluatie van het loket Multichannelmanagement
Strategie en beleid	<ul style="list-style-type: none"> Vertalen strategie en beleid naar concrete plannen Opstellen gezamenlijke begrotingen en budgetten Interne communicatie Ontwikkelen gezamenlijk begrippenkader 	<ul style="list-style-type: none"> Opstellen samenwerkingsconvenant, met daarin afspraken over bijdragen en financiële verplichtingen Opstellen van een gezamenlijke begroting en exploitatieoverzicht Vastleggen van de strategie Interne communicatie Ontwikkelen gezamenlijk begrippenkader
Bestuur en financiers	<ul style="list-style-type: none"> Opstellen en vastleggen afspraken Opstellen en vastleggen operationele en financiële maatstaven Opzet van bestuur van gezamenlijk frontoffice 	<ul style="list-style-type: none"> Subsidie Opstellen en vastleggen van afspraken in een samenwerkingsconvenant, waarbij ook een gezamenlijke begroting en exploitatieoverzicht Dienstverleningsmonitor Raamovereenkomst, met een financiële paragraaf voor langere termijn
Management van middelen	<ul style="list-style-type: none"> ICT-aanpassingen; verbetering van gegevensuitwisseling, standaarden voor gegevensuitwisseling Verdeling van de kosten van ICT-investeringen Kennis en informatie 	<ul style="list-style-type: none"> ICT-aanpassingen; een goede intranet- en internetverbinding, uitwisselbaar zijn van bestanden, opzetten website, het ontwikkelen van de technische infrastructuur, afstemmen van de software, ontwerpen van standaarden, ontwikkelen van een productencatalogus en digitale intakeformulieren, kennismanagement, beheer van de website Investeringsafspraken zijn vastgelegd
Management van medewerkers/ medewerkers	<ul style="list-style-type: none"> Herschikking werkgelegenheid Veranderende cultuur Aanpassen deskundigheid Training medewerkers Medewerkers als belanghebbenden 	<ul style="list-style-type: none"> Beschikbaar stellen medewerkers en dagelijkse aansturing Aanvullende vaardigheden Opstellen functieprofiel en competentieprofiel Werving en selectie Afspraken tussen de partners van de frontoffice en backoffice Schaalindeling wijzigen Opleidingen medewerkers
Leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> Geven van goede voorbeeld Afspraken over verdeling van taken, bevoegdheden en aansprakelijkheid Visie van leiding Aansturing 	<ul style="list-style-type: none"> Afspraken over functionele verantwoordelijkheid dagelijkse gang van zaken Afspraken over zeggenschap Vastleggen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden
Maatschappij	<ul style="list-style-type: none"> Richten op de externe omgeving 	<ul style="list-style-type: none"> Externe communicatie

Tabel 5.4. Theorie en praktijk, een analyse.

Management van processen

In de theorie wordt veel aandacht geschonken aan het herdefiniëren van processen als belangrijke voorwaarde voor ketenintegratie. Ook wordt aangegeven dat het gaat om primaire processen, ondersteunende processen en besturingsprocessen.

Uit de casusbeschrijving blijkt duidelijk dat de organisaties hebben geïnvesteerd in het inzichtelijk maken en opnieuw benoemen van de primaire processen; deze zijn van belang voor het goed kunnen functioneren van het loket. Daarnaast is veel aandacht geschonken aan de ondersteunende processen; het zorgdragen voor de juiste informatiestromen en het hebben van aanspreekpunten in de organisatie. De besturingsprocessen daarentegen krijgen in de casus minder aandacht dan zij verdienen.

Door gebruikmaking van de besturingsprocessen kan regelmatig in kaart worden gebracht of de strategische doelstellingen worden behaald en of bijsturing noodzakelijk is. Aan de hand van de strategische besturingsprocessen worden de operationele processen bepaald. Weliswaar vindt in de casus op het operationele vlak veelvuldig sturing, monitoring en evaluatie plaats, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de continue monitoring van de klantbehoefte, op het strategische vlak is hier nauwelijks aandacht voor. Het voorgaande wordt bevestigd doordat in het plan van aanpak de praktische procedures en de besturing hiervan als kritische succesfactoren worden aangemerkt en strategische stuurinformatie grotendeels ontbreekt. Door voornamelijk operationele in plaats van strategische stuurinformatie als uitgangspunt te nemen, ontstaat het gevaar de controle op het hele proces van ketensamenwerking te verliezen. Het behalen van de strategische doelstellingen komen hierdoor dan vanzelfsprekend ook in gevaar.

Geconcludeerd kan worden op basis van inzichten uit de theorie dat in de casus voldoende aandacht bestaat voor de primaire en ondersteunende processen; het zorgen voor een geoliede werking van het loket in de dagelijkse gang van zaken. De besturingsprocessen op strategisch niveau zijn daarentegen te zeer onderbelicht gebleven met alle gevaren van dien.

Klanten en leveranciers

Volgens de theorie is het centraal stellen van de klant door de ketenpartners belangrijk om een goede klantgerichte dienstverlening mogelijk te maken. De klantvraag dient steeds het door de frontoffice aangeboden dienstenassortiment te bepalen. In de casus wordt voornoemd uitgangspunt expliciet door ketenpartners gehanteerd en de klantvraag heeft daadwerkelijk voor een aanpassing van het dienstenassortiment gezorgd. De klantvraag wordt voortdurend gemonitord en regelmatig worden klantenonderzoeken uitgevoerd. Een goed voorbeeld vormt de uitbreiding van het dienstenassortiment van de gemeente met het aanbod van kadastrale gegevens en informatie met betrekking tot woningcorporaties, makelaars en projectontwikkelaars. Het voorgaande is geïnitieerd nadat uit klantonderzoeken bleek dat hier grote behoefte aan bestond. In de casus is bovendien een evaluatie van het loket uitgevoerd. In de theorie (hoofdstuk 3) wordt een evaluatie niet direct als eis gesteld, maar het sluit vanzelfsprekend zeer goed op de theoretische uitgangspunten aan. Overigens wordt in de literatuur van OL2000 wel aangegeven dat bij de opzet van een loket het monitoren een belangrijke activiteit is en eigenlijk de basis zou moeten zijn voor de opzet van het loket.

Geconcludeerd kan worden dat theorie en praktijk in het 'klanten en leveranciers' veld op elkaar aansluiten, waarbij de praktijk door de continue monitoring en de uitgevoerde evaluatie van de klantbehoefte zelfs nog een stap verder lijkt te gaan dan de theorie.

Strategie en beleid

Het belangrijkste theoretische aandachtspunt bij 'strategie en beleid' is dat de strategie en de missie op de juiste wijze vertaald moeten worden naar concrete plannen en beleid. In de theorie is aangegeven dat een visie en zicht op de problematiek alleen, niet voldoende is om de keten van de grond te krijgen. Er zijn ook afspraken op operationeel niveau nodig. Deze praktische afspraken volstaan echter niet om op langere termijn van ketensamenwerking te

kunnen spreken; de partijen moeten structureel samenwerken om tot een bepaald gewenst resultaat te komen en de wil hebben om te blijven samenwerken.

In het praktijkvoorbeeld is vooral de nadruk gelegd op het maken van praktische afspraken en het vastleggen van deze afspraken in een samenwerkingsconvenant. Naast dit samenwerkingsconvenant en de vertaling van de afspraken in een begroting en een exploitatieoverzicht, zijn in de casus geen nadere beleidsplannen opgesteld of aanvullende plannen van aanpak opgesteld. Uit de casus blijkt dat niet zozeer is ingezet op de (langetermijn) strategie van het loket zelf. Er wordt gesproken van een groeimodel en verdere strategische beslissingen worden doorgeschoven naar de toekomst. Gezien het voorgaande is het niet vreemd dat de projectleider in eerste instantie vooral aandacht heeft besteed aan de procedure om de partners betrokken te houden bij het huidige ambitieniveau en ervoor te zorgen dat de gemaakte afspraken werden geborgd binnen het project. Het spreekt voor zich dat voor een effectieve vertaling van strategie naar afspraken op operationeel niveau, een duidelijk geformuleerde en gecommuniceerde strategie noodzakelijk is. In de casus is hier al te snel overeen gestapt en heeft men zich voornamelijk gericht op de concrete uitvoering. Uit de documenten blijkt niet dat vanuit een duidelijk omschreven strategie een vertaling heeft plaatsgevonden naar het operationele niveau. Door het ontbreken van een dergelijke systematische 'top down' aanpak ontstaat het gevaar dat men zich laat leiden door de waan van de dag, zonder een focus op lange termijn doelstellingen. Overigens is het loket inmiddels ingebed in de organisaties, waaruit afgeleid kan worden dat de ketenpartners inderdaad de wil hebben om op langere termijn met elkaar te blijven samenwerken.

De aandacht van de projectgroep voor het behoud van commitment en de rol van de interne communicatie hierbij, sluiten goed aan op de theoretische uitgangspunten. Commitment en communicatie worden in de theorie immers steeds meer gezien als kritische succesfactoren.

In de casus is naar mijn mening onvoldoende aandacht besteed aan de formulering van strategische doelstellingen en de vertaling hiervan naar het operationele niveau. Men heeft zich te snel op de uitvoering geconcentreerd, waardoor het gevaar voor opportunisme ontstaat. Daarentegen zijn in de casus wel de kritische succesfactoren commitment en interne communicatie voldoende aan bod gekomen.

Bestuur en financiers

Vanuit de theorie gezien is het opstellen en vastleggen van operationele en financiële maatstaven één van de belangrijkste punten in het veld 'bestuur en financiers'. In het praktijkvoorbeeld is weliswaar aandacht besteed aan het opstellen van een gezamenlijke begroting en een exploitatieoverzicht, maar hierin worden geen specifieke indicatoren benoemd om de resultaten te meten, of om managementrapportages op te stellen.

Om de juiste beslissingen te kunnen nemen is het echter van belang om inzicht te hebben in het functioneren van het loket en managementrapportages zijn dan ook zeer gewenst. In de casus bestaat voornamelijk aandacht voor het functioneren van de medewerkers en de klanttevredenheid, maar deze informatie is niet toereikend om effectief te kunnen sturen.

Zoals reeds bij de velden 'management van processen' en 'strategie en beleid' is opgemerkt, wordt in de casus onvoldoende aandacht besteed aan besturingsprocessen en aan een systematische vertaling van strategische doelstellingen naar het operationele niveau. In het licht van het voorgaande is het niet verbazingwekkend dat ook voor de rapportage van strategische stuurinformatie onvoldoende aandacht bestaat. Voor een controlebaar en stuurbaar proces van ketenintegratie is het naar mijn mening echter noodzakelijk dat aan de hand van managementrapportages verantwoording wordt afgelegd. Het definiëren van prestatie-indicatoren aan de hand van strategische doelstellingen is hierbij essentieel.

Management van middelen

Het veld 'management van middelen' is in de theorie voornamelijk gericht op technologische middelen. In de casus is veruit de meeste aandacht geschonken aan de opzet en uitwerking van de operationele middelen, zoals de benodigde ICT-aanpassingen, die als voorwaarde worden gezien voor het goed functioneren van het Serviceloket. In het bijzonder de bouw van het digitale loket is benoemd als een kritische succesfactor. De middelen richten zich vooral op de start van het elektronische loket, zoals eenmalige investeringen in de ontwikkeling van de website, het beschikbaar stellen van kennis en het ontwerpen van standaarden. Het ontwerpen van de standaarden gaat minder ver dan in de theorie wordt benoemd, bijvoorbeeld in het kader van keteninformatisering. De standaarden in het praktijkvoorbeeld richten zich met name op een gezamenlijk begrippenkader en standaard emails, terwijl met standaardisering in de keteninformatisering wordt bedoeld dat er bijvoorbeeld een automatische gegevensuitwisseling plaatsheeft en dat systemen meer aan elkaar gekoppeld worden. In de casus is daar nauwelijks sprake van.

Daarnaast zou er mijns inziens in de casus meer aandacht moeten bestaan voor de middelen die moeten worden ingezet op de langere termijn, met name omdat sprake is van een groei-model en derhalve geanticipeerd moet worden op de toekomstige inzet van middelen. Een mogelijke verklaring voor het ontbreken van deze aandacht, is dat de projectgroep zich heeft gefocust op de eerste fase en bewust heeft gekozen voor een dynamische ontwikkeling van het loket. Desondanks zal men toch aandacht moeten hebben voor de langere termijn inzet van middelen, hierbij kan bijvoorbeeld aan de hand van diverse scenario's een uitwerking worden gegeven van de mogelijke toekomstige inzet van middelen.

Geconcludeerd kan worden dat in de casus in voldoende mate aandacht wordt geschonken aan de inzet van operationele middelen, de nadruk ligt daarbij voornamelijk op de ICT-aanpassingen. De standaardisering van de middelen gaat echter minder ver dan in de theorie wordt aanbevolen en een lange termijn visie op de inzet van middelen is in onvoldoende mate aanwezig.

Management van medewerkers/ medewerkers

In het aandachtsgebied 'management van medewerkers' wordt ingegaan op de medewerker als werknemer en het bijbehorende personeelsbeleid. In het tweede veld 'medewerkers', dat hier gelijktijdig behandeld wordt, gaat het om de medewerker als belanghebbende.

In de casus ligt de nadruk op de medewerkers met het bijbehorende personeelsbeleid, het ontwikkelen van de vaardigheden en competenties van de medewerkers en het werven van het juiste personeel. Gedurende het project is veel aandacht geschonken aan de opleidingen en de competenties van de medewerkers. Dat ook de inschaling omhoog is getrokken, geeft aan dat veel waarde wordt gehecht aan het functioneren van de medewerkers. Deze medewerkers zijn immers niet alleen het visitekaartje van de organisaties, maar vormen ook de motor van het (digitale) loket. Zij zorgen onder andere voor de juiste informatie en afhandeling van binnenkomende vragen. Wat bij deze casus opvallend is, is dat ook de backofficemedewerkers zijn getraind en daarmee voorbereid zijn op de nieuwe manier van samenwerken. Veelal wordt dit achterwege gelaten, omdat de noodzaak daarvoor niet wordt onderkend, of vanwege budgettaire redenen, wat bijvoorbeeld kan leiden tot frustratie van het proces door onvoldoende kennis van het proces bij de backoffice.

Het principe van de medewerkers als belanghebbenden binnen een organisatie is in de theorie wel benoemd, maar in het praktijkvoorbeeld komt dit niet duidelijk terug. Met name de backofficemedewerkers zijn wel betrokken bij het proces van de oprichting van het Serviceloket, maar de vraag kan worden gesteld of daarmee voldoende transparantie voor de medewerkers is ontstaan en of daarmee voldoende aandacht is besteed aan de medewerker als belanghebbende. Er wordt onder de medewerkers geen onderzoek gedaan naar hun mening. Daarmee is naar mijn mening te weinig aandacht voor de medewerker als belanghebbende.

Een naar mijn mening onderbelicht aspect is de cultuurverandering die de vraaggerichte manier van werken met zich meebrengt. In plaats van bijvoorbeeld cultuuraspecten te

benoemen, wordt vooral ingezet op de praktische uitwerking van de vraaggerichte manier van werken en de vaardigheden die dit van de medewerker eist.

Leiderschap

'Leiderschap' is een veld dat in theorie en praktijk enigszins uit elkaar loopt. Waar leiderschap in de theorie zich vooral richt op het geven van het goede voorbeeld, de cultuur en het inspireren tot verbeteringen, wordt in de praktijk vooral gekeken naar het maken van afspraken over functionele verantwoordelijkheden, bevoegdheden en zeggenschap. De invulling van de term leiderschap lijkt daarmee niet goed te vergelijken met de theorie. Een reden hiervoor is dat in de praktijk minder wordt gesproken over termen als cultuurverandering en inspiratie, maar dat meer wordt gefocust op de praktische invulling van de dagelijkse operationele aansturing. Een andere reden is dat, in tegenstelling tot het theoretische model, het leiderschap zich niet beperkt tot enkele personen in de top, maar het een veel bredere opvatting van leiderschap betreft. In het Serviceloket is sprake van een coproductie van een aantal partijen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn en zeggenschap uitoefenen. Wel zijn conform de theorie de praktische afspraken tussen de partijen betreffende de aansturing en zeggenschap vastgelegd. De visie van de leiding op de toekomstige ontwikkelingen is niet beschreven, wat aansluit bij de eerdere constatering dat de strategische visie onvoldoende aan de orde is gekomen.

Maatschappij

In het veld 'maatschappij' wordt bekeken hoe de omgeving/ maatschappij de inspanningen van de organisatie waardeert. In deze casus moet de maatschappij voornamelijk gezien worden als de lokale omgeving. De uitwerking in het praktijkvoorbeeld heeft zich voornamelijk gericht op de externe communicatie, waarbij niet alleen de medewerkers zelf worden geïnformeerd over de ontwikkelingen die plaatsvinden, maar juist ook de externe omgeving, zoals doelgroepen in de regio. Hiermee wordt beoogd de transparantie te vergroten en getracht om zoveel mogelijk in te kunnen spelen op de behoeften van de lokale omgeving.

De ketenbenadering is veelal een goede manier om een maatschappelijk probleem op te lossen, die de ketenpartners niet afzonderlijk aankunnen, maar wel gezamenlijk het hoofd kunnen bieden. In de casus is niet direct sprake van een maatschappelijke kwestie die opgelost moet worden. Wel voorziet de keten in een oplossing ter voorkoming van versnipperde, onduidelijke en niet eenduidige dienstverlening en voorkomt de keten daarmee het 'van het kastje naar de muur' werken. Dit zal het vertrouwen in de overheid versterken en draagt daarmee bij aan meer algemene maatschappelijke doelstellingen.

Alle overeenkomsten en verschillen op een rijtje zettend, is het opvallend dat in tabel 5.4 in de praktijk over het algemeen meer activiteiten per veld worden genoemd, dan in de theorie. Een verklaring hiervoor kan zijn het verschil in abstractieniveau. De theorie behandeld op een hoger abstractieniveau de activiteiten die idealiter plaats zouden moeten vinden. In de praktijk wordt deze abstracte opsomming uitgewerkt in concrete deelactiviteiten, waardoor het lijkt dat in de praktijk aan een paar aspecten meer aandacht is gegeven, terwijl uit de vergelijking blijkt dat dit niet het geval is.

5.6.1 Kritische succesfactoren

Het voorgaande in ogenschouw nemend, kunnen de volgende, vanuit de theorie en praktijk benoemde, kritische succesfactoren worden gedefinieerd:

- Een adequate herdefinitie van de werkprocessen door de betrokken organisaties;
- Vasthouden aan het principe dat de klant als uitgangspunt wordt genomen;
- Het dienstenassortiment dient vraaggericht te worden ingericht;
- Het maken en vastleggen van duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden, bevoegdheden en zeggenschap (macht) met de betrokken ketenpartners;
- Het zorgdragen voor en vasthouden van commitment (doelenconvergentie);
- Het opstellen en vastleggen van afspraken over financiële verplichtingen (begroting, exploitatieoverzicht);
- Het zorgdragen voor een technische infrastructuur die bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen;

- Het ontwikkelen van de benodigde vaardigheden en competenties van de medewerkers;
- Het faciliteren van een doelmatige communicatiestructuur, zowel intern als extern. (formuleren gemeenschappelijk begrippenkader).

Een naar mijn mening zeer belangrijke factor die alleen in de theorie naar voren is gekomen, maar die niet mag ontbreken, is het ontwikkelen en vastleggen van de strategische visie voor korte en lange termijn.

6 Conclusie

In deze verkenning heeft de vraag centraal gestaan wat de betekenis is van elektronische dienstverlening voor de schakels in de keten en welke organisatorische consequenties dit heeft voor de individuele organisatie binnen de keten.

Het doel van deze scriptie is het inzichtelijk maken van de organisatorische consequenties voor gemeenten bij het verstrekken van vraaggerichte elektronische dienstverlening, met name indien er samengewerkt wordt met ketenpartners. De ideale toepassing van vraaggerichte dienstverlening strekt zich namelijk uit over meerdere organisaties, omdat de vraag van de klant niet ophoudt bij de organisatiegrens.

De elektronische overheid is een overheid die in ruime mate gebruik maakt van moderne informatie- en communicatietechnologie en digitale instrumenten. In deze scriptie is uitgegaan van de definitie van Bekkers die de elektronische overheid definieert als het ondersteunen, respectievelijk het (her)ontwerpen van de (bestaande en potentiële) relaties en interacties die een overheid onderhoudt met relevante partijen in haar omgeving via ICT-netwerken zoals internet, teneinde toegevoegde waarde te bieden.

In deze scriptie is in de theorie vastgesteld dat allerlei organisatorische aanpassingen vereist zijn, vooral op het gebied van het dienstenassortiment, de aansturing en de werkprocessen, waarbij de processen worden ondersteund met ICT. Daarnaast is duidelijk geworden dat steeds meer sprake is van samenwerkingsverbanden, ketensamenwerking en uiteindelijk ketenintegratie, dus integratie over organisaties heen, doordat de vraaggerichte dienstverlening niet stopt bij de organisatiegrens. De ketenintegratie wordt ondersteund met keteninformatisering, waardoor een verbeterde informatie-uitwisseling tussen de betrokken partners kan plaatsvinden.

Ook is aan de orde gesteld wat ketenintegratie en ketens betekenen voor een organisatie en schakels in de keten in termen van organisatorische consequenties. Voor het begrip keten is in deze scriptie uitgegaan van de definitie van Poorthuis e.a., waarbij de keten wordt gezien als een functionele aaneenschakeling van opeenvolgende activiteiten van verschillende partijen en afstemming van de processen. Een keten wordt doorgaans georganiseerd rondom het primaire proces. Dit is in tegenstelling tot een losse organisatie of een netwerk, waarbij niet wordt gedacht vanuit het primaire proces of de klant. Vaak wordt ervan uitgegaan dat binnen een keten een bepaalde vorm van regie plaatsvindt. De definitie van ketenregie die in deze scriptie is aangehouden is afkomstig van Van der Aa e.a., die ketenregie in het sociale domein zien als het ontwikkelen van (betere) dienstverlening, zoals die wordt ervaren door de cliënt, door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot (meer) afstemming van hun activiteiten. Een belangrijk kenmerk van deze definitie is dat de keten gericht is op een betere dienstverlening voor de cliënt, omdat de partners zich daaraan verbinden. Daardoor komen de ketenpartners tot meer afstemming van hun activiteiten en kunnen ze uiteindelijk overgaan tot ketenintegratie. Dat is de ontwikkeling waarbij organisaties in een bepaalde branche steeds meer in elkaar schuiven (ook wel: verticale integratie). Bij ketenintegratie worden in toenemende mate informatiesystemen aan elkaar gekoppeld en worden overeenkomsten gesloten waarmee een afnemer meer bevoegdheden krijgt om de leverancier rechtstreeks aan te sturen.

Aan de hand van het INK-model zijn de organisatorische consequenties van elektronische dienstverlening inzichtelijk gemaakt, waarbij het INK-model is gebruikt als analysekader. Het INK-model is hiervoor geschikt, omdat het binnen de overheid een veelgebruikt model is, waarmee organisatieveranderingen goed te beschrijven zijn. Het model geeft door de indeling in zowel organisatiegebieden als resultaatgebieden een integraal beeld van de interne organisatie, terwijl het ook aandacht besteedt aan de waardering door klanten, medewerkers, leveranciers, afnemers en de samenleving in zijn geheel. Aan de hand van totaal negen aandachtsgebieden en vijf ontwikkelingsfasen is vanuit de theorie nader ingegaan op de organisatorische consequenties van elektronische vraaggerichte dienstverlening.

Aan de hand van een praktijkcase is vervolgens bekeken wat de organisatorische consequenties vanuit de casus geredeneerd zijn. De casus betreft een loket Bouwen en Wonen (annex informatiecentrum) in een middelgrote gemeente in Nederland. Hierbij is een virtueel en een fysiek loket geopend, waarbij gemeente, kadaster, corporaties, projectontwikkelaars en makelaars samenwerken in een keten om de burger op een zo goed mogelijke manier en vraaggericht te bedienen.

Het theoretische kader is vergeleken met de conclusies naar aanleiding van de praktijkcasus, waarbij in eerste instantie opvalt dat in de praktijk over het algemeen meer activiteiten per aandachtsgebied worden genoemd, dan in de theorie. Een verklaring hiervoor wordt gezocht in het verschil in abstractieniveau.

Uit de analyse zijn de volgende kritische succesfactoren zowel vanuit de theorie als de praktijk naar voren gekomen: een adequate herdefinitie van de werkprocessen door de betrokken organisaties, het vasthouden aan het principe dat de klant als uitgangspunt wordt genomen, het vraaggericht inrichten van het dienstenassortiment, het maken en vastleggen van duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden, bevoegdheden en zeggenschap (macht) met de betrokken ketenpartners, het zorgdragen voor en vasthouden van commitment (doelenconvergentie), het opstellen en vastleggen van afspraken over financiële verplichtingen (begroting, exploitatieoverzicht), het zorgdragen voor een technische infrastructuur die bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen, het ontwikkelen van de benodigde vaardigheden en competenties van de medewerkers en het faciliteren van een doelmatige communicatiestructuur, zowel intern als extern (formuleren gemeenschappelijk begrippenkader. Daarnaast is opgemerkt dat in de theorie ook het formuleren van strategische doelstellingen wordt aangemerkt als belangrijke voorwaarde en dat een duidelijke vastgelegde strategie in de casus ontbreekt, waarbij het risico ontstaat dat men zich teveel laat leiden door de waan van de dag. Naar mijn mening is het ontwikkelen van een duidelijke strategische visie dan ook een kritische succesfactor die in de casus onvoldoende aan het licht is gekomen.

Geconcludeerd kan worden dat vraaggerichte elektronische overheid voor de schakels in de keten betekent dat efficiënter en effectiever gewerkt kan worden, mits nauw wordt samengewerkt met ketenpartijen. Deze samenwerking leidt tot een aantal organisatorische consequenties, die complexer worden naarmate de mate van samenwerking toeneemt. De voornoemde kritische succesfactoren kunnen een sleutelrol vervullen bij het welslagen van een dergelijke ketensamenwerking.

Bijlage I Begrippenlijst

Afhandelingsniveau: het niveau waarop de diensverlening plaatsvindt, het verwijst naar verschillende typen taakverdeling tussen front- en backoffice.

Backoffice: de vakafdeling die veelal geen tot weinig direct klantcontact heeft, maar zorgt voor de ondersteuning van de frontoffice en de afhandeling van de diensten.

Concentratie: de dienstverlening wordt op één plek geleverd, waarbij de producten en diensten naast elkaar worden aangeboden (bijvoorbeeld een centrale balie).

Dienstenassortiment: de combinatie van producten en diensten die geïntegreerd wordt aangeboden in het loket.

Elektronische dienstverlening: de dienstverlening die door de overheid via internet wordt aangeboden aan haar klanten op een integrale en vraaggerichte manier.

Elektronische overheid: het ondersteunen, respectievelijk het (her)ontwerpen van de bestaande en potentiële relaties en interacties die een overheid onderhoudt met relevante partijen in haar omgeving.

Frontoffice: de afdeling waar het daadwerkelijke contact tussen dienstverlener en klant plaatsvindt.

Herdefinitie: een ontwikkelingsfase waarin het gaat om het opnieuw vaststellen van de dienstverlening in de frontoffice vanuit de vragen en behoeften van de afnemers. De frontoffice wordt hierin dominant.

Integratie: een ontwikkelingsfase waarin, vanuit het perspectief van de klant, alle relevante dienstverlening met inbegrip van de werkprocessen wordt geïntegreerd binnen één frontoffice.

Integreren van werkprocessen: het in elkaar schuiven van werkprocessen van verschillende producten tot één nieuw proces.

Keten: samenwerkingsverband tussen organisaties waarbij de activiteiten en verantwoordelijkheden worden afgestemd tussen de betreffende partijen.

Keteninformatisering: organisaties (ketenpartners) maken gebruik van elkaars gegevensbestanden.

Ketenomkering: het organiseren van de keten vanuit de klantvraag.

Ketenregie: het ontwikkelen van (betere) dienstverlening zoals die wordt ervaren door de cliënt, door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot (meer) afstemming van hun activiteiten.

Loket: de plaats waar het directe contact plaatsvindt tussen de afnemer en de organisatie.

Monitoren: het periodiek en op systematische wijze volgen van ontwikkelingen in de omgeving ten behoeve van (kwaliteits)verbetering van de dienstverlening.

Multichannelmanagement: het gebruik maken van zoveel mogelijk kanalen naast elkaar, bijvoorbeeld telefoon, post, internet en fysieke balie.

Ontkokering: samenwerken tussen meerdere partijen, waardoor niet langer meer langs elkaar heen wordt gewerkt.

Vraagpatroon: een pakket van vragen en behoeften dat vanuit het perspectief van de burger samenhangt. Vragen kunnen verwijzen naar producten/diensten van verschillende organisaties en organisatieonderdelen.

Werkproces: overzicht van de te verrichten activiteiten die uiteindelijk leiden tot een eindproduct.

Vraaggerichte dienstverlening: wijze van dienstverlening waarbij niet langer het aanbod van de organisatie centraal staat, maar de vraag van de klant als uitgangspunt wordt genomen.

Bijlage II Literatuurlijst

Boeken, boekbijdragen en artikelen

Aa, A. van der e.a., *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Eindrapportage van Bestuur en Management Consultants (BMC), de Verbinding, Berenschot Procesmanagement, NL D8331 – 16 oktober 2002.

Aa, A. van der, *Platforms: organiseren van beweging*, in: A.M. Poorthuis, A. van der Aa e.a., *Ketens en netwerken: een zoektocht naar samenhang*, Lemma, Utrecht, 2003.

Bekkers, V.J.J.M., *De strategische positionering van eGovernment*, in: Duivenboden, H.P.M., A.M.B. Lips (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector, inrichting van de elektronische overheid*, Lemma, Utrecht, 2001.

Bekkers, V.J.J.M., J.M.E. Traag, *De politiek-bestuurlijke dimensie van internet*, in: *Bestuurskunde*, jaargang 8, nr. 5.

Bekkers, V.J.J.M., *Keteninformatisering en het management van organisatiegrenzen: Organisatorische en institutionele implicaties*, in: Duivenboden, H.P.M. van, M. van Twist, M. Veldhuizen, R. in 't Veld (red.), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000.

Bekkers, V.J.J.M., S. Zouridis, A.F.A. Korsten, *Denken over dienstverlening. De klant is koning*, in: *Bestuurskunde*, jaargang 7, nr. 3, 1998.

Bekkers, V.J.J.M., S. Zouridis, *Digitale dienstverlening*, in: *Bestuurskunde*, jaargang 7, nr. 3, 1998.

Bekkers, V.J.J.M., *Virtuele organisatiepatronen in de publieke sector*, in: *Bestuurskunde*, jaargang 7, nr. 8, 1998.

Bijl, C. van der, P. Maisson, *Ruimte voor innovatie in de kunst- en cultuureducatie*, in: A.M. Poorthuis, A. van der Aa e.a., *Ketens en netwerken: een zoektocht naar samenhang*, Lemma, Utrecht, 2003.

Boogers, M.J.G.J.A., H.P.M. van Duivenboden, J.E.J. Prins, E. Schreuders, *Gekoppelde verantwoordelijkheden, Verantwoordelijkheidsverdeling bij interbestuurlijke gegevensuitwisseling*, Onderzoeksprogramma internet en openbaar bestuur, 2001.

Capgemini, *Folder Elektronische Overheid*, Utrecht 2002.

Elenbaas, R.A., J.P.G. Huisman, *Informatieverstrekking op maat vanuit de registraties van VWS*, in: Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector, inrichting van de elektronische overheid*, Lemma, Utrecht, 2001.

Colard, R., F. van Zutphen, T. Székely, *Personele en organisatorische gevolgen digitalisering backoffice eindrapport*, Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ECORYS-NEI, Arbeid & Sociaal Beleid, Rotterdam, 6 augustus 2002.

De Meulder, A., N. Kroon, *Burgers als ketenregisseurs? Elektronische overheid en ketenintegratie*, 2002.

Derks, E.S., J.J.M. van der Hulst, *Het Overheidsloket bestuurd. Goede dienstverlening vraagt om een goed besturingsinstrumentarium*, in: *BMI Magazine*, nr. 3, 2002.

Derksen, W., *Lokaal bestuur*, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag, 2001, derde druk.

Deth, J.W. van, J.C.P.M. Vis, *Regeren in Nederland. Het politieke en bestuurlijke bestel in vergelijkend perspectief*, Van Gorcum, Assen, 2000.

Dool, F. van den, W.J. Keller, R. Wagenaar, J.A.F. Hinfelaar, *Architectuur & elektronische overheid; samenhang en samenwerking*, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 26 november 2002.

Driessen, H.K.F., H.L.E. Wierda, *Werkboek Bouwen aan een elektronisch sportloket in 22 stappen*, in opdracht van het Nederlands Instituut voor Sport en Beweging, Arnhem, juli 2002.

Duivenboden, H.P.M. van, M. van Twist, M. Veldhuizen, R. in 't Veld (red.), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000.

Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector, inrichting van de elektronische overheid*, Lemma, Utrecht, 2001.

Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips, A.F.A. Korsten, Klantgericht werken en ICT. Op weg naar vraaggerichte elektronische publieke dienstverlening, *Bestuurskunde*, nr. 8, 2002.

Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips, De vraaggerichte elektronische overheid, in: *Bestuurskunde*, jaargang 11, nr. 8, december 2002.

Edwards, A.R., *De gefaciliteerde democratie. Internet, de burger en zijn intermediairen*, Lemma, Utrecht, 2003.

Emery, F.E., E.L. Trist, The causal texture of organizational environment, in: *Human relations*, 1965.

Gartner, 2000.

Gelder, W. van, E.J. Mulder, De elektronische overheid, na dromen nu daden in: *Management & Informatie*, nr. 3, 2003, Kluwer, Deventer.

Gemeente, *Plan van Aanpak Serviceloket*, versie 1.0 juni 2001.

Gids gemeentebesturen, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2004.

Giarte Research, Summary *Impact internet op de ICT bij de overheid*, onderzoek in opdracht van Roccade Public.

Grijpink, J.H.A.M., *Een dynamisch ketenbegrip voor informatisering van externe samenwerking*.

Grijpink, J.H.A.M., *Werken met keteninformatisering. De informatiestrategie voor de informatiesamenleving*, SDU, Den Haag, 1999.

Hamelink, S., *Gestructureerde verbetering van publieke dienstverlening. Een onderzoek naar de mate waarin het structureren van de gegevenshuishoudingen in de publieke sector verbetering van publieke dienstverlening faciliteert*, Doctoraalscriptie, maart 2002.

Heijden, P. van der, *XML en organisatie: vijf tegenstellingen*, SGML/XML Users Group, Holland, Deventer, 2002.

Huijboom, N.M., M. Meesters, R. Titulaer, *Andere landen doen het beter, Drie vergelijkende casestudies*, Den Haag, februari 2003.

Instituut Nederlandse Kwaliteit, *Introductie: filosofie, inhoud en toepassing van het INK-managementmodel*, Zaltbommel, 2004.

Instituut voor Maatschappelijke Innovatie (IMI), Expertisebureau voor Innovatieve Beleidsvorming (XPIN), Forum voor Democratische Ontwikkeling (FDO), *Samenleving en politiek. Naar nieuwe verbindingen. Onderzoek ervaringen met interactieve beleidsvorming t.b.v. bijeenkomst 1 december 2003*, Tien jaar motie Willems, november 2003.

Kok, J.A.A.M., F. Philips, Het INK-managementmodel is de hardware; uw medewerkers zijn de software, in: *Kwaliteit in Bedrijf*, september 2003.

Kort, M., M. van Twist, R. in 't Veld, Over ontwerp en management van processen in ketens, in: Duivenboden, H.P.M. van, M. van Twist, M. Veldhuizen e.a., *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000.

Kraaijenbrink, J., *De lange weg. Een onderzoek naar knelpunten bij interorganisationele samenwerking rond geïntegreerde loketten*, Scriptie Universiteit Twente, januari 2002.

Lammers, K.P.E.A., A. Zuurmond, *Organisatieontwikkeling en ICT*, Den Haag, 2002.

Lips, A.M.B., Elektronische overheid bestaat vooral op papier, *Weekblad*, 1998, week 8.

Meer, F.B. van der, H. Boer, Organisatie: theoretische perspectieven, in: A. Zuurmond, J. Huigen, P.H.A. Frissen, I.Th.M. Snellen, P.W. Tops, *Informatisering in het openbaar bestuur*, VUGA, Den Haag, 1994.

Michiels, F.C.M.A., *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Kluwer, Deventer, 2001, tweede druk.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Actieprogramma Elektronische Overheid, Voortgangs-, eindrapportage 2002*, DIOS/DT2003/57441, Den Haag, 2003.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Conditie voor gemeentelijke elektronische dienstverlening, Tussenrapportage*, Den Haag, 8 januari 2002.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Contract met de Toekomst. Een visie op de elektronische relatie overheid – burger*, Den Haag, 19 mei 2000.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimte voor regie, Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag, oktober 2003.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Uitvoeringsrapportage 2001 van het Actieprogramma ELO 1999-2002*, Den Haag, 5 december 2001.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Actieprogramma Elektronische Overheid. Een efficiëntere en effectievere overheid op de elektronische snelweg*, Den Haag, 1998.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Projectbureau Loket Bouwen en Wonen, *Handboek Samenwerken in één-loket*, Den Haag, januari 2002.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Loket Bouwen en Wonen, *Thema Deskundigheid medewerkers, dreiging of uitdaging?*, verslag van het Startcongres Bouwen en Wonen, 30 maart 2000.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Projectbureau Loket Bouwen en Wonen, *Handboek Samenwerken in één-loket*, Den Haag, januari 2002.

Ministeries van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, Financiën, Justitie, Verkeer en Waterstaat, *De Digitale Delta. Nederland Online*, Den Haag, juni 1999.

Poorthuis, A.M., A. van der Aa, T. van Rheenen, e.a., *Ketens en netwerken. Een zoektocht naar samenhang*, Lemma, Utrecht, 2003.

Poorthuis, A.M., Netwerkorganiseren in de keten, in: Poorthuis, A.M., A. Van der Aa, T. van Rheenen e.a., *Ketens en netwerken, een zoektocht naar samenhang*, Lemma, Utrecht, 2003.

Programmabureau Overheidsloket 2000, *De één-loket gedachte weer een stap dichterbij. De ontwikkelingen omtrent geïntegreerde dienstverlening 1999-2001*, NIPO onderzoek, Den Haag, januari 2002.

Programmabureau Overheidsloket 2000, *Eén loket op internet*, Tappan, Den Haag, september 1999.

Programmabureau Overheidsloket 2000, *Van loket-idee naar implementatie, deel A*, Den Haag, juni 1998.

Programmabureau Overheidsloket 2000, *Van vraagpatroon naar loket*, Den Haag, april 1997.

Programmabureau Overheidsloket 2000, *Handboek Samen werken aan publieke dienstverlening*, Den Haag, september 2002.

Pröpfer, I.M.A.M., Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken, in: *Bestuurskunde*, jaargang 9, nr. 3, mei 2000.

Reterink, J.W.L., M.J. Reuvers, *Werkbare vormen van digitale regie over eigen (persoons)gegevens door de burger*, Utrecht, april 2003.

Schedler, K., M.C. Scharf, *Exploring the interrelations between electronic government and the new public management. A managerial framework for electronic government*, Zwitserland.

Thaens, M., Naar een operationele eGovernment strategie: noodzaak en aanzet, in: Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector, inrichting van de elektronische overheid*, Lemma, Utrecht, 2001.

Venrooy, A. van, *Nieuwe vormen van interorganisationele publieke dienstverlening. De ontwikkeling en verkenning van een ontwerpaanpak*, Eburon, Delft, 2002.

Vereniging Records Management Conventie, *Records management in de elektronische overheid*, Whitepaper RMC-themagroep eGovernment.

Verheij, P., N. van Munster, H. Wielink, Een efficiënte, elektronische overheid dankzij mid-office, in: *Nooit meer: volgende loket*, 9 juni 2000, nr. 23.

Zuurmond, A, J. Huigen, P.H.A. Frissen e.a., *Informatisering in het openbaar bestuur*, VUGA, Den Haag, 1994.

Zuurmond, A., Een beeld is nog geen visie, in: *Overheid Innovatief*, juni 2002.

Zuurmond, A., K.P.E.A. Lammers, De elektronische overheid vereist kwaliteit, Hoe vanuit een managementmodel sturing te geven aan eGovernment, *Bestuurswetenschappen*, 2001, nr. 6.

Zuurmond, A., K.P.E.A. Lammers, Geen kwaliteit zonder informatiebeleid, Hoe sturing op ICT de kwaliteit van de dienstverlening kan verbeteren, in: Duivenboden, H.P.M. van, A.M.B. Lips e.a., *Klantgericht werken in de publieke sector, inrichting van de elektronische overheid*, Utrecht, Lemma, 2001.

Presentaties

Duivenboden, H.P.M. van, *Keteninformatisering en ruimtelijke plannen*, powerpointpresentatie Capgemini, Utrecht, 2003.

Duivenboden, H.P.M. van, *Keteninformatisering, contexten, kansen en kritieke factoren*, powerpointpresentatie, minisymposium keteninformatisering, april 2003.

Websites

www.advies.overheid.nl.

www.bouwenenwonen.nl

http://www.buzzwords.nl/buzzwords_high.htm.

www.dmmc.nl.

www.elo.nl.

www.kadaster.nl.

<http://www.ketens-netwerken.nl/Pages/Begrippen.html>.

www.keten-netwerk.nl.

www.ink.nl.

<http://www2.leeuwarden.nl/live/brandweer/organisatie/takenbrandweer.pag>

<http://www.nietafwachten.nl/begrippen.php3?them=7#39>

www.overheidsloket.nl

www.ravi.nl

www.stroomlijningbasisgegevens.nl

http://www.tg.nl/Advies/ict/prod_riv.html#Informatienetwerken.

www.tg.nl

www.zenc.nl.