

Grenzen aan E-government: groeimodellen perspectief

Veel websites van gemeenten en andere overheden ontwikkelen zich volgens een vast patroon. Na een voortvarende start wordt het vaak moeilijk de dienstverlening te verrijken met echte transactiemodules. Het lijkt er op dat de E-government ontwikkeling tegen grenzen aanloopt die vooralsnog niet gepasseerd kunnen worden. Daartegenover staat dat op het niveau van de rijksoverheid men wel succesvol is met de ontwikkeling en implementatie van transactiedienstverlening via internet. Een verklaring voor deze verschillen kan onder andere worden gevonden in het verschil in ontwikkelingstraject dat internetsites doorlopen ten opzichte van traditionele ICT-systemen.

Marcel Hoogwout

Dit artikel maakt duidelijk vanuit het perspectief van de groeimodellen van zowel internetsites als van gewone ICT-projecten waarom dit 'glazen plafond' voor de dienstverlening op gemeentelijke websites dreigt. Tevens worden enige ideeën gepresenteerd hoe de grenzen aan E-government alsnog kunnen worden opgerekt.

Groeimodel voor ICT-projecten

Internationaal is veel onderzoek gedaan naar ontwikkelingspatronen in de automatisering van organisaties. Het blijkt telkens weer dat de automatisering van processen een opvallend patroon van ontwikkelstadia doorloopt. Een van de meest bekende onderzoeken naar ontwik-

kelingspatronen bij ICTprojecten geeft een MIT-onderzoek uit 1989⁽¹⁾. Op basis van de bestudering van 678 organisaties ontdekten de MIT-onderzoekers drie stadia dat ieder proces dat wordt geautomatiseerd doorloopt, namelijk automatisering, informatisering en transformatie.

Het eerste stadium is die van de automatisering. Taken die voorheen handmatig werden gedaan worden met behulp van ICT geautomatiseerd. De nadruk ligt in dit stadium op het efficiënter uitvoeren van bestaande werkprocessen. Het begrip eilandautomatisering wordt in dit stadium veel gebruikt als typering voor het feit dat de processen los van elkaar worden geautomatiseerd zonder rekening te houden met interactie tussen systemen. Kantoorautomatisering is hier een voorbeeld van. Door de overgang van de typemachine naar de tekstverwerker verandert er in principe nog niets aan de essentie van het schrijfproces behalve dat dit makkelijker wordt.

In het tweede stadium ontdekken organisaties dat, door het digitaal maken van gegevens, een verrijking plaatsvindt van de managementinformatie. Door het eenvoudige zoeken, filteren en koppelen van in databases opgeslagen gegevens komt het management over informatiebronnen te beschikken die het voorheen nooit had. Deze informatie wordt gebruikt om niet alleen efficiënter te werken, maar ook effectiever. De analyse van de gegevens in de geautomatiseerde uitkeringsadministratie van een sociale dienst en de koppeling van de uitkeringsadministratie aan die van de loonbelasting en de studiefinanciering maakt het eenvoudiger om fraude op te sporen en risicoprofielen van aanvragers op te stellen. Dit stadium wordt dan ook wel aangeduid als het stadium van de informatisering. In het derde stadium trekt men verstrekkende consequenties uit de nieuwe informatie die de informatisering oplevert. Als gevolg daarvan worden volledig nieuwe processen en producten ontworpen die voorheen ondenkbaar en onmogelijk waren. Veelal gaat dit gepaard met een volledig andere kijk op de aard en rol van de overheidstaak, waarbij andere waarden zoals klantgemak en dienstverlening veel centraler komen te staan. In een overheidsomgeving kan men bijvoorbeeld denken aan het pro-actief gaan verstrekken van uitkeringen (dus zonder dat men daartoe een aanvraag indient). Het laatste stadium vereist een rigoureuze breuk met het oorspronkelijke denken en werken van de organisatie en wordt daarom dan ook wel het stadium van de transformatie genoemd.

Voorbeelden van ICT-trajecten in de Nederlandse overheidspraktijk die een dergelijk ontwikkelingsproces hebben doorlopen zijn: de

digitale aangifte bij de Belastingdienst, het verwerken van bekeuringen door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), het EOS-project voor de verwerking van huursubsidieaanvragen, de melding van de APK-keuring bij de RDW⁽²⁾ en de studiefinanciering.

Groeimodel van E-government initiatieven

Internetsites en E-government initiatieven bij overheden lijken vanuit een geheel andere behoefte en invalshoek te ontstaan. Niet efficiënter werken is de dominante drijfveer om met een website te beginnen, maar de mogelijkheden die dit nieuwe medium biedt om met burgers te communiceren. De website ontwikkelt zich als ICT-project dan ook in eerste instantie los van de overige automatisering in de organisatie. Een in 2001 uitgevoerd onderzoek naar de wereld achter de websites van grote gemeenten (het WAW-onderzoek) maakt duidelijk dat websites bij de onderzochte gemeenten zich niet geleidelijk (evolutionair) maar in sprongen (revolutionair) ontwikkelen⁽³⁾. Daarbij kunnen globaal vier generaties sites worden onderscheiden, die ieder tevens een relatie hebben met kenmerken van de organisatie achter de website, de gebruikte techniek, het ambtelijke en bestuurlijke draagvlak en de verantwoordelijkheidsverdeling. De onderscheiden generaties zijn:

- 1. Eerste generatie:** het on line aanwezig zijn op het internet is het primaire doel. Het betreft meestal een platte HTML-site opgericht door een klein aantal enthousiaste amateurs uit de ambtelijke organisatie. Vaak komen deze enthousiaste medewerkers uit de technische (ICT) hoek van de organisatie. De site kent vooral statische informatie die niet al te vaak ververst hoeft te worden (de gemeentegids online). In deze generatie bestaat er nog geen beleid op het gebied van internet en de politieke betrokkenheid is erg laag. Gelukkig geldt dit ook voor de met de site gemoeide kosten, die meestal de omvang van het ontwerpen en drukken van een brochure niet overstijgen (enkele tienduizenden euro's).
- 2. Tweede generatie:** nadat de eerste generatie-site binnen de organisatie de gemoederen heeft wakker geschut, komt er een beweging op om de internetsite toch een meer centrale plaats in de organisatie te geven. De afdelingen voorlichting/communicatie nemen de fakkel over en passen de doelstellingen rond de site binnen de kaders van het communicatiebeleid. De internetsite wordt één van de kanalen in de communicatiemix van de organisatie. De internetsite wordt een project met een projectleider en een budget van inmiddels enkele tonnen. De inhoudt blijft nog steeds steken op het niveau van informeren, al wordt de informatie dyna-

Niet efficiënter werken is de dominante drijfveer voor overheden om met een website te beginnen, maar de mogelijkheden die dit biedt om met burgers te communiceren

mischer en vaker ververst (vgl. lokale weekblad). De HTML-techniek voor de platte internetsite wordt losgelaten ten gunste van een database gestuurde site. Onder andere via een redactieraad krijgen de vakafdelingen ook de mogelijkheid een bijdrage te leveren aan de inhoud van de site. De betrokkenheid van de politiek neemt toe, al was het alleen maar vanwege de goedkeuring van de investeringen, maar is nog niet echt een cruciale succesfactor.

- 3. Derde generatie:** de vakafdelingen beginnen het internetkanaal te ontdekken voor het realiseren van hun eigen primaire doelstellingen. Interactieve en transactieve diensten moeten een plaats krijgen binnen de site. Er moeten daarvoor koppelingen worden gelegd met de primaire administratieve systemen in de backoffice. Aan de database standaard worden meerdere andere technische standaards gekoppeld. De complexiteit neemt toe en daarmee ook de kosten, die inmiddels in de miljoenen euro's kunnen lopen. Het internetkanaal krijgt een duidelijke plaats in het beleid op de primaire beleidsgebieden van de gemeente. De politieke aandacht is dan ook navent. De overgang van tweede naar derde generatiesite kenmerkt zich door de ingrijpende gevolgen voor de werkprocessen in de lijnafdelingen. Vrijwel altijd moeten primaire processen en werkwijzen worden aangepast om de diensten interactief via het internet te kunnen aanbieden. De internetsite is inmiddels van zelfstandig doel tot een middel geworden voor het realiseren van de andere gemeentelijke doelen.
- 4. Vierde generatie:** In de vierde generatie wordt het concept van de gemeentelijke internet site als ingang voor alle gemeentelijke diensten losgelaten ten gunste van een concept waarin de diensten worden aangeboden op sites en plekken die vanuit het perspectief van de burger logischer zijn. De huursubsidie kan ook op de internetsite van de woningcorporatie worden aangevraagd of op de site van het centrum voor werk en inkomen. Het paspoort wordt bijvoorbeeld centraal aangevraagd op een landelijke site www.paspoorten.nl. De overgang naar een vierde generatie vraagt grote veranderingen binnen de gemeentelijke organisatie. Het betekent het aangaan van intensieve samenwerkingsrelaties met andere aanbieders van loketdiensten en het delen van autonomie. De knip tussen front en backoffice wordt cruciaal. De gemeentelijke internetdiensten worden tot modules omgevormd, welke door andere loketaanbieders in de internetsite of in de frontoffice kunnen worden geïntegreerd.

De meeste gemeenten in het WAW-onderzoek bevonden zich in 2001 in generatie twee. Enkele gemeenten zijn bezig met de overstap naar fase drie. Van het bestaan en de opkomst van generatie vier zijn alleen op onderdelen aanwijzingen te vinden. Het ministerie

Door het eenvoudige zoeken, filteren en koppelen van gegevens komt het management over informatiebronnen te beschikken die het voorheen nooit had

van VROM experimenteert bijvoorbeeld momenteel met de modulering van de huursubsidie in het al eerder genoemde EOS-project. Dit project dient het mogelijk te maken dat zowel gemeenten als corporaties en makelaars op kunnen treden als intermediair voor de aanvraag van de huursubsidie.

Waar ICT-ontwikkeling en E-government elkaar ontmoeten

Wanneer de beide groeimodellen naast elkaar worden gelegd, kan grofweg worden gesteld dat het WAW-model een model is voor de ontwikkeling van de frontoffice en het MIT-model kenmerkend is voor de ontwikkeling van de backoffice. De eerste komt voort uit het gebruik van ICT als communicatiemedium, de ander vindt zijn oorsprong in gebruik van ICT bij het verbeteren van de efficiency. In het WAW-groeimodel begint men met een breed, maar niet diepgaand aanbod (wanneer men dit uitdrukt in interactie en transactiemogelijkheden), terwijl voor het MIT-groeimodel het juist kenmerkend is dat informatiesystemen hun bestaan beginnen als specialistische stand-alone applicaties voor de uitvoering van bestaande taken, die pas later tot nieuwe diensten leiden en in grotere verbanden worden opgenomen. Beide groeimodellen ontmoeten elkaar in fase drie van het WAW-model en het stadium van de transformatie in het MIT-model. Wanneer transactiedienstverlening met behulp van internet en ICT zonder tussenkomst van een menselijke frontoffice direct kan plaatsvinden tussen de burger en de backofficesystemen van de overheidsorganisatie (generatie 3), dan hebben de achterliggende processen en de organisatie vrijwel zeker een ingrijpende verandering ondergaan, die gelijk kunnen worden gesteld aan een transformatie. In tabel 1 zijn de verschillen tussen beide groeitrajecten weergegeven. Als we de beide groeimodellen betrekken op de ontwikkeling van E-governmenttoepassingen bij Nederlandse

gemeenten, dan valt op dat gemeenten in hun E-governmentbeleid meestal de weg volgen van het WAW-model. Het overgrote deel van de gemeenten lijkt echter te stranden in de tweede generatie site. De overstap van generatie twee naar generatie drie in het WAW-groeimodel lijkt een zeer grote opgave te zijn waar de meeste gemeenten niet goed uit weten te komen.

Dit is het moment waarop de tot dan toe onafhankelijk functionerende en beheerde internetsite gekoppeld dient te worden aan de

Het WAW-groeimodel is een model voor de ontwikkeling van de frontoffice en het MIT-groeimodel is daarentegen kenmerkend voor de ontwikkeling van de backoffice

backoffice systemen van de gemeenten. Juist bij deze overgang wordt zichtbaar dat de ontwikkeling van de website niet parallel loopt met de ontwikkeling van de automatisering, informatisering en transformatie van de primaire processen in de overheidsorganisatie. Zolang de kern van de organisatie nog niet zo ver is met de automatisering van de primaire processen, is met andere woorden door-groei naar een derde-generatie-site met transactiedienstverlening niet mogelijk. Aangezien dit voor de meeste gemeenten en ook veel andere overheden geldt, loopt men hier tegen een (voorlopige) grens van de E-governmentontwikkeling aan. Het is dan ook niet verwonderlijk dat alle grote successen op E-governmentgebied in Neder-

Tabel 1:
Kenmerken
en verschillen
tussen WAW-
en MIT-
groeimodel

Kenmerken WAW- en MIT-groeimodel	WAW-groeimodel E-government	MIT-groeimodel ICT-systemen
<i>Representatief voor</i>	Ontwikkeling frontoffice	Ontwikkeling backoffice systemen
<i>Nadruk op</i>	ICT als communicatie- en dienstverleningsmiddel	ICT als middel voor efficiency- en effectiviteitsverbetering
<i>Ontwikkeling diepgang</i>	Van breed naar diep: Over gehele breedte met nadruk op integratie van dienstverlening en informatievoorziening waarvoor later pas per product/proces de diepte in wordt gegaan	Van diep naar breed: Diepgaand beginnend groeiend vanuit afzonderlijke processen en producten, later pas integrerend
<i>Fasering ontwikkeling</i>	Van zelfstandig doel (on line zijn generatie 1) via communicatiekanaal (generatie 2) en dienstverleningskanaal (generatie 3) naar vraagpatroon integratie en differentiatie (generatie 4)	Van efficiency (Automation) via effectiviteit (Information) naar holistische verandering (Transformation)

land over het algemeen een proces hebben doorlopen dat past binnen het MIT-groeimodel. Met andere woorden: eerst de backoffice processen automatiseren en herontwerpen alvorens op het internet een digitaal loket te openen.

De grenzen voorbij

Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken ten aanzien van de E-governmentontwikkeling bij gemeenten en andere overheden? Ten eerste kan gesteld worden dat bij de succesvolle voorbeelden de efficiency (en effectiviteit) van afzonderlijke primaire processen leidend is geweest bij de investeringsbeslissingen en niet zozeer het klantgemak of de integratie van de dienstverlening. Een focus op de verdergaande automatisering en eventueel transformatie van deze processen lijkt meer kans op succes te bieden bij de realisatie van transactiedienstverlening online, dan de moeite die gestopt wordt om de bestaande frontoffice te breien aan de bestaande backoffice-systemen. Daarnaast geldt dat als gevolg van het doorslaggevende belang van het efficiencycriterium er voldoende schaalvoordelen met de automatisering en het herontwerp van de primaire processen te behalen dienen te zijn. Op individueel gemeentelijk niveau is dit nauwelijks doenlijk. Het is daarom aan de markt om goedkope standaardoplossingen aan te bieden of aan de centrale overheid om te interveniëren. De eerste optie lijkt vooralsnog nauwelijks uit de

verf te komen, gegeven de duopolie situatie op de Nederlandse markt voor gemeentelijke backofficesystemen. Bij de tweede optie kan de vraag worden gesteld of het verlies aan autonomie bij de gemeenten door de interventie van de rijksoverheid opweegt tegen de extra service die via het digitale loket aan de burgers kan worden geboden. Hebben we dan toch inmiddels de grenzen van E-government bereikt?

Noten

- 1 Zie voor een uitgebreidere beschrijving van het MIT-onderzoek John A. Taylor en Christine Bellamy (1998), *Governing in the information age*, Open University Press, Buckingham.
- 2 Zie voor een interessante beschrijving van deze processen S. Zouridis (2001), *De onweerstaanbare verleiding van technologie: over ICT en de modernisering van uitvoeringspraktijken*, in *Bestuurskunde Jaargang 10 nummer 8*, blz. 357-367.
- 3 'De wereld achter de website van grote gemeenten' in *B&G-magazine februari 2002*.

Marcel Hoogwout werkt als management consultant bij het adviesbureau Zenc BV. Daarnaast doet hij promotieonderzoek naar organisatie modellen voor (elektronische) overheidsdienstverlening aan de Universiteit Twente. ■