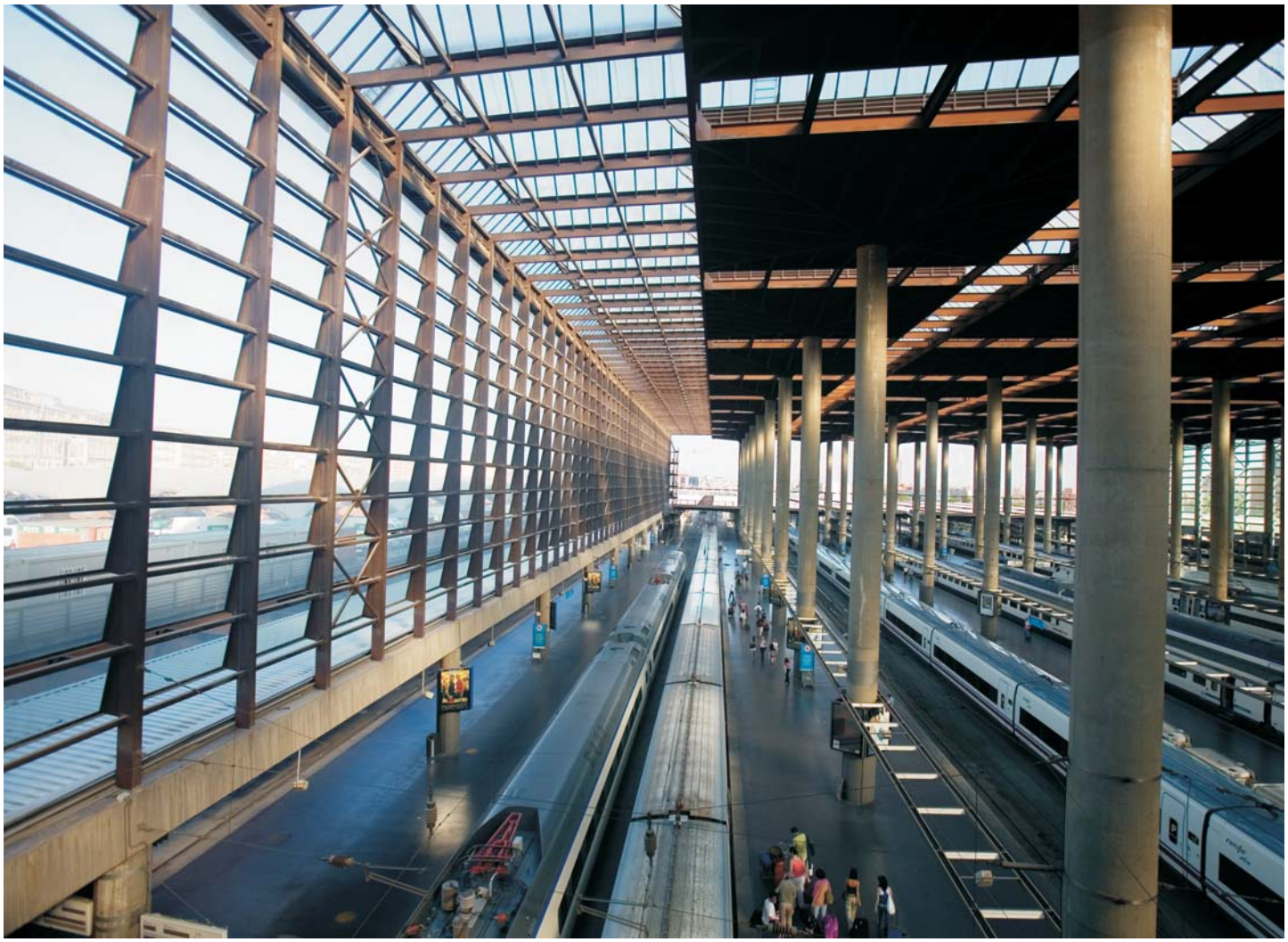
CASCADIS
Beroepsvereniging van webprofessionals in de publieke sector

PRICEWATERHOUSECOOPERS

Benchmark Nederlandse Gemeenten in de elektronische overheid anno 2009

Digitale dienstverlening in de lift, nu samen verder



Benchmark Nederlandse Gemeenten in de elektronische overheid anno 2009

Digitale dienstverlening in de lift, nu samen verder

Uitgever: Cascadis, beroepsvereniging van webprofessionals in de publieke sector
Publicatietitel: Benchmark Nederlandse Gemeenten in de elektronische overheid anno 2009
Publicatiedatum: februari 2010
Versie: 1.0
Publicatietype: Onderzoeksrapport
Auteurs: Ron Zwetsloot, Jacob Boersma, René van Kuijk en Daan van den Broek
E-mail: kantoor@cascadis.nl
Website: www.cascadis.nl

De voor dit onderzoek gebruikte digitale enquête is gefaciliteerd door Parantion bv

Inhoud

Managementsamenvatting

Onderzoeksvraag en -aanpak

Zoals afgesproken in het Nationaal Uitvoerings-programma dienstverlening en e-overheid, kortweg het NUP, werken gemeenten in Nederland aan de verbetering van de digitale dienstverlening. De Cascadis PwC benchmark Nederlandse Gemeenten draait om de vraag waar gemeenten staan met de invoering hiervan. Het onderzoek is in oktober 2009 voor de vierde maal gehouden onder webprofessionals bij de 441 gemeenten. De respons bedroeg ongeveer 40% (171 gemeenten). De vragenlijst is in dit onderzoek uitgebreid ten opzichte van vorige jaren om meer inzicht te krijgen in de voortgang, de succesfactoren en de knelpunten van gemeenten in hun ontwikkeling tot e-overheid. De benchmark stelt overheden in staat te leren door samen te werken en kennis met elkaar te delen.

Volwassenheid van digitale dienstverlening

Om te bepalen waar gemeenten staan is ook dit jaar een meting gedaan op basis van het vier fasen-model van Gartner. Het model (zie grafiek) laat zien dat veel gemeenten aangeven in 2009 naar een hogere fase te zijn doorgegroeid. De Informatie- en Interactiefase laten zij meer en meer achter zich. Eind 2009 bevindt 59% van de gemeenten zich in fase 3, de Transactiefase.

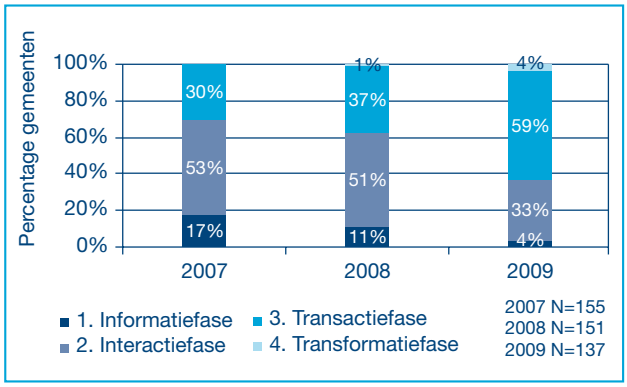
Een vergelijkbaar beeld schetsen de antwoorden op basis van het plateau-model van Antwoord©. 40% van de gemeenten geeft aan zich eind 2009 op plateau 2 (Afdelingsniveau) te bevinden en nog eens 40% op plateau 3 (Gemeenteniveau). Een belangrijk deel maakt zich daarmee op voor de stap naar plateau 4 (Keten-niveau) waarin samenwerking en ketenintegratie centraal staan. Processen van de gemeente zijn in deze fase als onderdeel van maatschappelijke ketens naadloos verenigd.

Bijna driekwart van de gemeenten geeft aan dat minder dan de helft van diensten aan burgers en bedrijven digitaal aangeboden wordt. Slechts een klein deel wordt vervolgens verder digitaal verwerkt. Dit is een opvallende uitkomst, vooral omdat de rijksoverheid al in 2007 heeft aangeven, dat landelijk 65% van de overheids-dienstverlening digitaal wordt aangeboden. Wel ligt meer dan de helft van de gemeenten aardig op schema met de NUP-agenda.

Succesfactoren

Er is bij gemeenten veel aandacht voor het vormen van een visie op en beleid ten aanzien van digitale dienst-verlening. 78% van de respondenten zegt het beleid geheel of gedeeltelijk af te stemmen op de voorschriften van de rijksoverheid. Daarnaast is het digitaliseren van de processen achter de frontoffice een aandachtspunt. Bij 72% van de gemeenten maakt dit deel uit van het beleid door werkprocessen in beeld te brengen en te verbeteren.

De tevredenheid bij de gemeenten neemt licht toe; er is meer aandacht door de gehele organisatie voor de e-overheid en er worden duidelijke stappen vooruit gemaakt. De volgende stap, op weg naar ketenintegratie, vraagt om intensivering van kennisuitwisseling en verdere (keten)samenwerking. Gemeenten zijn daarin goed op weg met structureel overleg, gezamenlijke inkoop en digitale fora. Verder willen gemeenten ook burgers en bedrijven meer betrekken bij de ontwikkeling naar volwaardige elektronische dienstverlening. Samenwerken en kennisdeling is het credo.



Percentage gemeenten per Gartner-fase gemeten van 2007-2009

1 Inleiding

In het Nationaal Uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid (NUP) is afgesproken dat gemeenten in Nederland gestructureerd werken aan de verbetering van de digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven. Het idee is dat het digitaal aanbieden en verwerken van producten en diensten bijdraagt aan een klantgerichte en vraaggestuurde gemeenteorganisatie, die bovendien efficiënt werkt en gemakkelijk gegevens uitwisselt met andere partijen. Het is noodzakelijk achterliggende processen en bedrijfsvoering daarop in te richten.

1.1 De Cascadis PwC benchmark

Om te kunnen sturen en zicht te houden op de ontwikkelingen is er behoefte aan meetinstrumenten zoals de overheid.nl webmonitor en de Cascadis PwC benchmark Nederlandse Gemeenten. Dit jaarlijks onderzoek onder webprofessionals heeft twee doelen: een beeld geven van de voortgang van de e-overheid bij gemeenten en het benoemen van knelpunten en succesfactoren rond de invoering hiervan. Lokale overheden kunnen vervolgens leren van elkaars successen of verbeterpunten. Per slot van rekening is er veel te leren van de kopgroep maar zeer zeker ook van de achterblijvers.

Na drie succesvolle jaren heeft de Cascadis PwC benchmark Nederlandse gemeenten dit jaar een vernieuwing ondergaan. De vragenlijst is verbreed en verdiept om mee te kunnen groeien met de ontwikkelingen binnen de gemeenten. Hierdoor krijgen we een duidelijker beeld van de voortgang en de tevredenheid rond de invoering van digitale dienst-verlening. Het onderzoek besteedt dit jaar extra aandacht aan de processen in de mid- en backoffice, de visie en het beleid en de vormen van samenwerking en kennisdeling bij de doelgroep.

Dit rapport bevat de resultaten en conclusies van de Cascadis PwC benchmark Digitale Dienstverlening Nederlandse gemeenten. Het laat de voortgang zien vanaf 2007 rond ontwikkelingen in de invoering van de e-overheid bij gemeenten in Nederland.

1.2 Specifieke gegevens per gemeente

Het belangrijkste doel van deze benchmark is het uitwisselen van kennis en ervaringen. Aan gemeenten is daarom toestemming gevraagd hun resultaten te gebruiken bij het zoeken naar best practices en voor kennisbijeenkomsten. Gemeenten die hebben aangegeven hun gegevens ter beschikking te stellen, ontvangen bij dit rapport een analyse van de door hen ingevulde antwoorden ten opzichte van de in dit rapport gepresenteerde totalen.

2 Onderzoeksopzet

De benchmark 'Digitale Dienstverlening Nederlandse Gemeenten 2009' bestaat uit een uitgebreide digitale enquête en is gehouden onder webprofessionals van de gemeenten in Nederland. Van de 441 gemeenten hebben 171 gemeenten de vragenlijst ingevuld. Zij vertegenwoordigen ongeveer 40% van de gemeenten in Nederland.

De resultaten van de enquête zijn in dit rapport samengevat om een beeld te geven van de voortgang en om in grote lijnen aandachtspunten aan te wijzen voor de invoering van digitale dienstverlening.

2.1 Van vragenlijst tot eindrapport

1. Het onderzoek is digitaal afgenomen en bevatte zowel gesloten als open vragen.
2. De enquête is in oktober 2009 verstuurd. Daarna is er tweemaal een herinnering gestuurd.
3. Op het Cascadis Jaarcongres in november 2009 is een flyer met voorlopige conclusies uit het onderzoek verspreid.[1]
4. Het eindrapport is in februari 2010 openbaar gemaakt.

2.2 Waarom dit onderzoek?

Cascadis stelt in dit onderzoek in samenwerking met PricewaterhouseCoopers (PwC) onafhankelijk vast waar gemeenten staan met de invoering van digitale dienstverlening.

In tegenstelling tot de meeste andere instrumenten en onderzoeken besteedt dit jaarlijkse onderzoek aandacht aan de organisatie van digitale dienstverlening achter de frontoffice. Hierbij komen aspecten als beleid, werkprocessen, samenwerking en kennisdeling aan bod waardoor een specifieker beeld naar voren komt over de voortgang en de aandachtspunten.

Mede vanwege de NUP-afspraken waarin de elektronische gegevensuitwisseling tussen overheidspartijen centraal staat, vraagt het kabinet om meetbare resultaten. Daar wordt met dit onderzoek aan bijgedragen. Er wordt daarbij rekening gehouden met de volgende onderwerpen:

a) De ambitie dat gemeenten vanaf 2015 het voorportaal zijn van de overheid. De burger kan dan met al zijn vragen terecht bij de gemeente.
b) De burger – als belangrijkste afnemer van de elektronische overheid – staat centraal in de e-ontwikkelingen van overheden. Alle kanalen die de burger kan gebruiken zoals telefoon, balie of internet, moeten op elkaar zijn afgestemd.
c) Het tempo van ICT-ontwikkelingen bij de rijksoverheid moet aansluiten bij het niveau en stadium van web-ontwikkelingen bij lokale overheidsorganisaties. Er is mogelijk een kloof tussen het voortgangsniveau dat de rijksoverheid naar buiten communiceert, en het niveau waarop de decentrale overheden zichzelf zien.
d) Het kabinet heeft de ambitie om Nederland in 2015[2] internationaal tot de koplopers te laten behoren in het gebruik van ICT-toepassingen en nieuwe digitale dienstverleningsconcepten. Het fundament hiervoor (de NUP-afspraken, met bijbehorende projecten en agenda) wordt gelegd in de periode tot 2011.

1 *In de voorlopige conclusies is melding gemaakt van 185 respondenten omdat deze geheel of gedeeltelijk de vragenlijst hadden ingevuld. Bij de uiteindelijke analyse is van 171 respondenten voldoende informatie ontvangen om deze te kunnen verwerken in de definitieve resultaten in dit rapport.*

2 *ICT-Agenda 2008-2011: visie Kabinet Balkenende IV*

3 Resultaten

Het onderzoek beantwoordt allereerst de vraag hoe ver gemeenten zijn met de invoering van digitale dienst-verlening. Hierbij is gebruik gemaakt van vijf indicatoren:
1. De fases van het vier fasen-model van Gartner voor organisatieontwikkeling.
2. De plateau-indeling zoals gebruikt in Antwoord© en het NUP.
3. Definitie digitale dienstverlening.
4. Het percentage producten en diensten dat gemeenten digitaal aanbieden en digitaal verwerken.
5. De voortgang van invoering ten opzichte van de NUP-agenda.

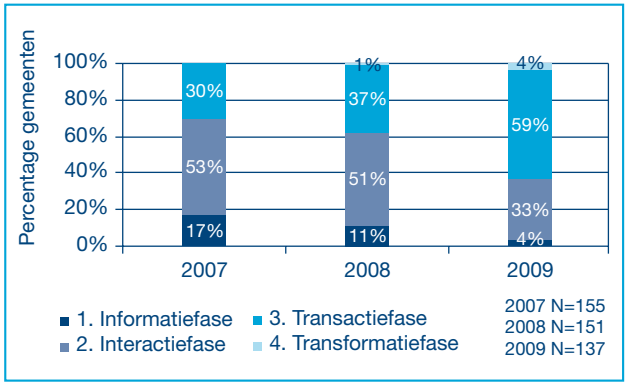
Aansluitend wordt ingegaan op:
6. De mate van inbedding van e-overheid denkbeelden in visie en beleid.
7. Beschrijving en ondersteuning van werkprocessen.
8. Samenwerking.
9. Kennisdeling.
10. Participatie van burgers en bedrijven bij de ontwikkeling van digitale dienstverlening.

Tenslotte is gekeken naar het gebruik van meet-instrumenten en de mate van tevredenheid rond de invoering van digitale dienstverlening bij de respondenten.

3.1 Digitale dienstverlening en het Gartner-model

Allereerst relateren we de uitkomsten van dit onderzoek aan het vier fasen-model van Gartner. In het model worden de volgende fasen benoemd:
1. **Informatiefase**: de gemeente verschaft informatie aan burger en bedrijf.
2. **Interactiefase**: formulieren kunnen elektronisch worden verkregen, nog niet verzonden.
3. **Transactiefase**: formulieren kunnen digitaal worden ingediend met behulp van een digitale handtekening.
4. **Transformatiefase**: de primaire processen verlopen nagenoeg volledig digitaal en geautomatiseerd.

Gemiddeld scoren de Nederlandse gemeenten in 2009 een cijfer van 2,62 op het Gartner-model. Ten opzichte van 2008 (gemiddelde score van 2,27) en 2007 (2,13) is er sprake van een stevige stijging. In Figuur 1 is de verschuiving over de fasen door de jaren weergegeven. Voor 2009 is die verschuiving naar een hogere fase in het model aanzienlijk. Eind 2009 geeft 59% van de respondenten aan zich in fase 3, de Transactiefase, te bevinden.



Figuur 1: Percentage gemeenten per ontwikkelfase in het Gartner-model gemeten vanaf 2007

Ondanks de duidelijke groei in ontwikkeling, geven gemeenten aan niet zeker te zijn of de genoemde score voor alle producten geldt. Eenvoudige producten of producten die dagelijks afgenomen worden, bevinden zich vaak al in een hogere fase, terwijl complexere varianten nog moeten volgen. Ook zijn er volgens de respondenten duidelijke verschillen tussen afdelingen binnen één organisatie.

De sprong voorwaarts laat zien dat gemeenten hard op weg zijn met de verbetering van hun digitale dienst-verlening. Eén van de respondenten geeft samenvattend aan: *"Onze organisatie bevindt zich nu in een transformatie (alles inrichten op basis van processen / van buiten naar binnen) zodat er meerdere producten en diensten volledig digitaal en geautomatiseerd kunnen worden."*

3.2 Antwoord© Plateau-model

Dit jaar is, naast de inschaling op het Gartner-model, ook een indicatie van de voortgang gevraagd aan de hand van het plateau-model zoals gebruikt in Antwoord©[3]. Hierin worden 5 plateaus onderscheiden:
1. **Functie**: een intern gerichte organisatie.
2. **Afdeling**: een procedureel gerichte organisatie; veel standaardprocessen verlopen volgens procedures.
3. **Gemeente**: de gemeente kijkt naar buiten; effectiviteit en resultaten zijn van belang.
4. **Keten**: de gemeente en haar processen zijn als onderdeel van maatschappelijke ketens naadloos verenigd.
5. **Samenleving**: de gemeente kijkt verder dan de organisatie en haar ketenpartners en ziet zichzelf als integraal onderdeel van de samenleving.

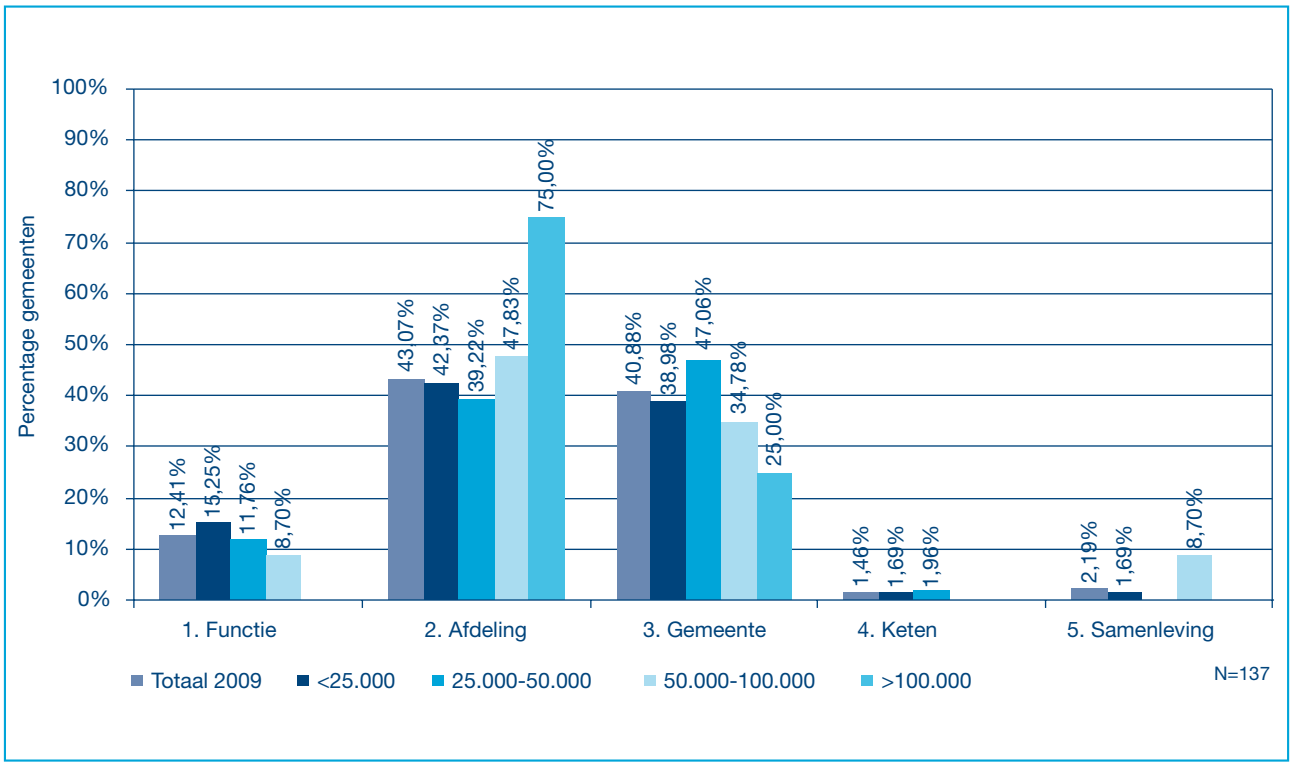
3 *Per 1 januari 2010 zijn de programma's PIP/Mijn Overheid en Antwoord© samengevoegd onder de naam 'e-Overheid voor Burgers'*

Zoals Figuur 2 laat zien, staat in 2009 nog 12% van de gemeente op plateau 1 (Functie), 43% op plateau 2 (Afdeling) en nog eens 41% op plateau 3 (Gemeente). Slechts 1% zegt op ketenniveau te werken terwijl 2% zich al als integraal onderdeel van de samenleving ziet. In een toelichting zegt een gemeente: *"Wij verkeren nu in de overgangsfase van zaakgericht naar procesgestuurd. Dus nog in plateau 2 maar overgaand naar 3." Daarbij geven gemeenten aan ook hier verschillen te zien tussen diensten en afdelingen.*

Opvallend is dat er weinig verschillen te zien zijn tussen grote en kleine gemeenten. Uitzondering daarop is dat 9% van de gemeenten met een inwoneraantal van 50.000 tot 100.000 zich al op plateau 5 (Samenleving) zegt te bevinden. Een mogelijke verklaring is de interne slagkracht bij deze organisaties. Aan het onderzoek heeft een beperkt aantal grote gemeenten (100.000+) deelgenomen. Hierdoor zijn de cijfers voor deze categorie mogelijk vertekend.

3.3 Definitie digitale dienstverlening

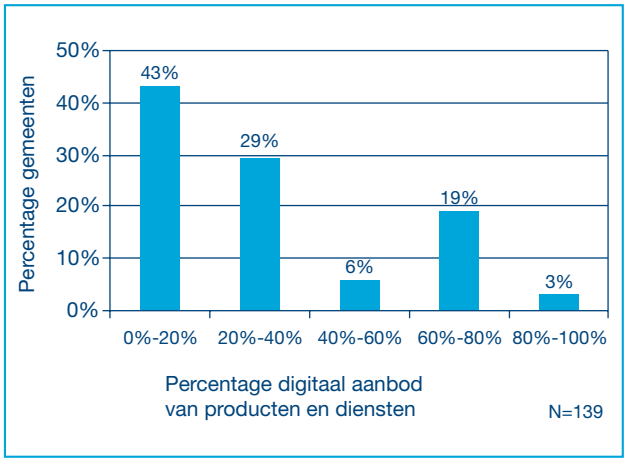
Naast een verschuiving in volwassenheid is er een verschuiving in wat onder het begrip digitale dienstverlening wordt verstaan. In 2008 gaf nog 24% aan hieronder vooral te verstaan dat formulieren digitaal worden aangeboden. Inmiddels is dat nog maar 7%. Ruim 50% definieert digitale dienstverlening nu als volledige digitale interactie met aansluiting op een technische midoffice. Hieronder vallen interactieve formulieren met DigiD, online betalen en terugkoppeling van statusinformatie. In 2008 was dit slechts 17%.



Figuur 2: Gemeenten per plateau in het Plateau-model van Antwoord© verbijzonderd naar gemeentegrootte

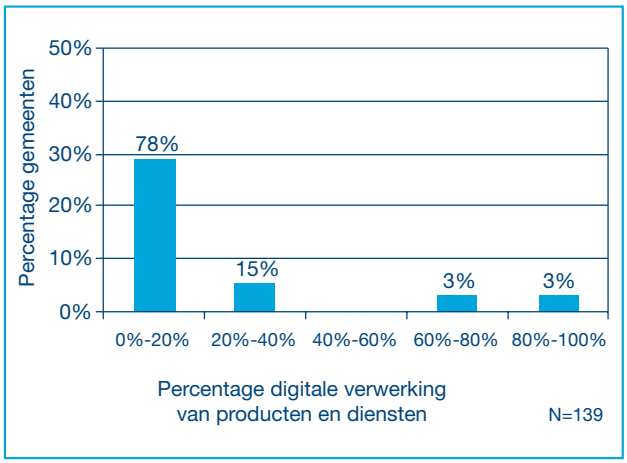
3.4 Digitaal aanbod en verwerking

Het percentage producten en diensten dat digitaal wordt aangeboden is een belangrijke graadmeter voor de volwassenheid van digitale dienstverlening. Bijna driekwart van de gemeenten biedt minder dan 50% van haar diensten digitaal aan. Figuur 3 geeft dit weer.



Figuur 3: Percentage digitaal aanbod van producten en diensten door Nederlandse gemeenten

In Figuur 4 is te zien dat slechts een zeer klein percentage van de digitaal aangeboden producten en diensten ook daadwerkelijk digitaal wordt verwerkt achter de schermen.



Figuur 4: Percentage digitale verwerking van het digitale aanbod van producten en diensten bij Nederlandse gemeenten

De respondenten zijn betrekkelijk kritisch ten aanzien van de ontwikkeling van de digitale dienstverlening. Zij verstaan onder digitale dienstverlening immers de volledige interactie tussen front- en midoffice, maar dienstverlening op dit niveau bestaat over het algemeen nog maar beperkt. Bij een kleine verzameling veelgevraagde producten en diensten is de koppeling met de midoffice al wel actief. Zo geeft een van de respondenten aan: *"De afhandeling van uittreksels verloopt automatisch van frontoffice, via midoffice naar backoffice waar het op een brondocument geprint wordt."*

3.5 Voortgang van invoering van digitale dienstverlening volgens planning NUP

Het NUP biedt bouwstenen en richtlijnen voor de invoering van digitale dienstverlening. Gemeenten voldoen over het algemeen redelijk aan de afgesproken invoeringstermijnen van die NUP-projecten:

- Ruim 19% van de gemeenten ligt goed op schema of loopt zelfs voor.
- 44% ligt redelijk op schema met de planning van het NUP.
- 22% haalt de wettelijk verplichte onderdelen maar de rest niet.
- 11% ligt achter op schema.
- Slechts 4% volgt de NUP-agenda bewust niet.

Gemeenten geven soms aan dat het voor hen niet mogelijk is zich aan de NUP-agenda te houden. Een gemeente laat bijvoorbeeld weten dat ze op zeer korte termijn overstapt op een nieuw CMS en een volledig nieuwe IT-infrastructuur, waardoor op dit moment een aantal NUP-projecten in de wacht staat. De NUP-agenda geeft sturing, maar gemeenten moeten het kunnen inpassen in hun eigen organisatie.

De specifieke cijfers ten aanzien van de invoering van het klantcontactcentrum (KCC), een belangrijk onderdeel in het NUP, laten eenzelfde beeld zien. Gemeenten geven aan redelijk (30%) tot goed (34%) op schema te liggen. 4% ligt zelfs voor op schema. De achterblijvers zijn bezig met het op orde brengen van andere projecten uit het NUP en hebben het KCC (nog) niet hoog op de agenda staan. Een aantal respondenten staat voor een gemeentelijke herindeling en wacht daarom met de invoering van het KCC.

Respondenten vinden het lastig in te schatten of een klantcontactcentrum in de huidige vorm tot zijn recht komt. *"Er moet nog veel aan cultuurverandering en processen gebeuren voordat het KCC echt operationeel is,"* zegt een gemeente. Anderen geven aan voorlopig een eigen invulling te geven aan het klantcontactcentrum bijvoorbeeld door het instellen van een servicecentrum en accountmanagers.

3.6 Digitale dienstverlening in visie en beleid

De mate waarin gemeenten een visie hebben op en beleid hebben geformuleerd ten aanzien van de verbetering van digitale dienstverlening, is gemeten aan de hand van:

- De mate waarin een visie en beleid aanwezig is.
- De mate waarin de processen achter de frontoffice daar deel van uit maken.
- De mate van afstemming van het beleid op onder andere het NUP.

Er wordt hard gewerkt het formuleren van een visie op en het opstellen van beleid ten aanzien van de verbetering van digitale dienstverlening. Een kwart van de gemeenten heeft een heldere visie en beleid op digitale dienst-verlening en past die naar eigen zeggen succesvol toe. Nog eens 18% geeft aan wel een heldere visie en beleid te hebben maar heeft deze nog niet geïmplementeerd. De resterende gemeenten zijn nog bezig met het ontwikkelen van een visie.

De grote (100.000+) gemeenten scoren gemiddeld het hoogst met een 4,0 (op een schaal van 5) in de mate waarin digitale dienstverlening onderdeel is van de visie en het beleid. Kleine gemeenten scoren een 3,4. De tussenliggende gemeenten met 25.000 tot 50.000 inwoners en 50.000 tot 100.000 inwoners scoren op inbedding van de digitale dienstverlening in het beleid respectievelijk een 3,8 en 3,7.

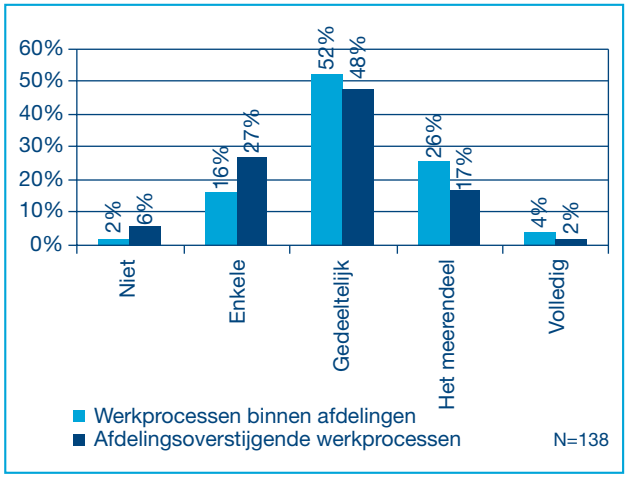
Bij 72% maakt het digitaliseren van de processen achter de frontoffice ook deel uit van het beleid. Een van de gemeenten heeft bijvoorbeeld een projectgroep in het leven geroepen die verschillende werkgroepen aanstuurt om alle werkprocessen om te zetten naar digitale dienstverlening. De resterende 18% is daar nog niet mee bezig of weet nog niet hoe dit aan te pakken.

Verder zegt 78% het beleid geheel of gedeeltelijk te hebben afgestemd op de wensen van de rijksoverheid. 20% is hier nog mee bezig; 2% doet dit geheel niet.

3.7 Werkprocessen

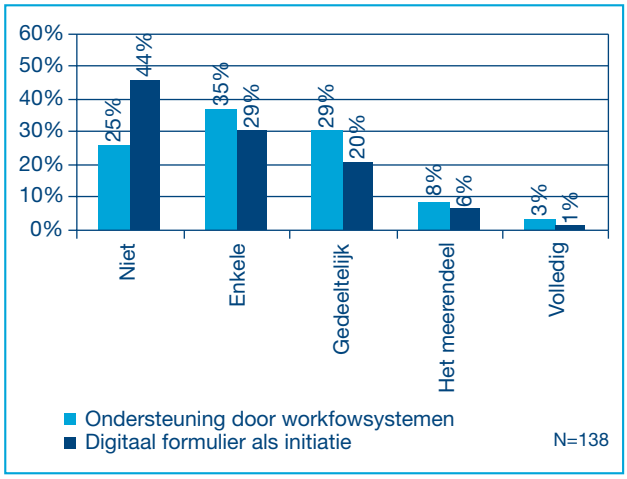
Om processen goed te laten aansluiten op de frontoffice moeten deze eerst vastgelegd en beschreven worden. Aansluitend worden ondersteunende workflowsystemen ingevoerd, waarna de processen van begin tot eind digitaal afgehandeld worden.

Bij meer dan de helft van de gemeenten zijn de afdelingsspecifieke en de afdelingsoverstijgende werkprocessen gedeeltelijk vastgesteld en beschreven, zie figuur 5.



Figuur 5: Mate van vastleggen en beschrijven werkprocessen bij Nederlande gemeenten

De mate waarin processen ondersteund worden door workflowsystemen is minder. Ongeveer 10% geeft aan bij de meeste processen gebruik te maken van dergelijke systemen. Slechts 10% gebruikt digitale formulieren als initiator van een proces. In figuur 6 is dit weergegeven.



Figuur 6: Percentage gebruik van workflowsystemen en automatische initiatie met digitaal formulier bij gemeenteprocessen

3.8 Samenwerken

Vrijwel alle gemeenten werken als het gaat om digitale dienstverlening in een bepaalde vorm en mate samen met bijvoorbeeld buurgemeenten, provincies en instellingen. Ruim een kwart doet dat zelfs intensief tot

zeer intensief. Slechts 10% van de gemeenten geeft aan helemaal geen aandacht te besteden aan samenwerking.

Figuur 7 maakt zichtbaar dat de samenwerking tussen gemeenten in de meeste gevallen bestaat uit regelmatig overleg. Verder zijn gezamenlijke inkoop van producten en het delen van kosten populaire vormen van samenwerking. Onder overige samenwerkingsvormen worden ook midofficecommunities, (de opzet van en studie naar) Shared Service Centers en een gezamenlijk EGEM-i realisatieplan genoemd.

3.9 Kennisdeling

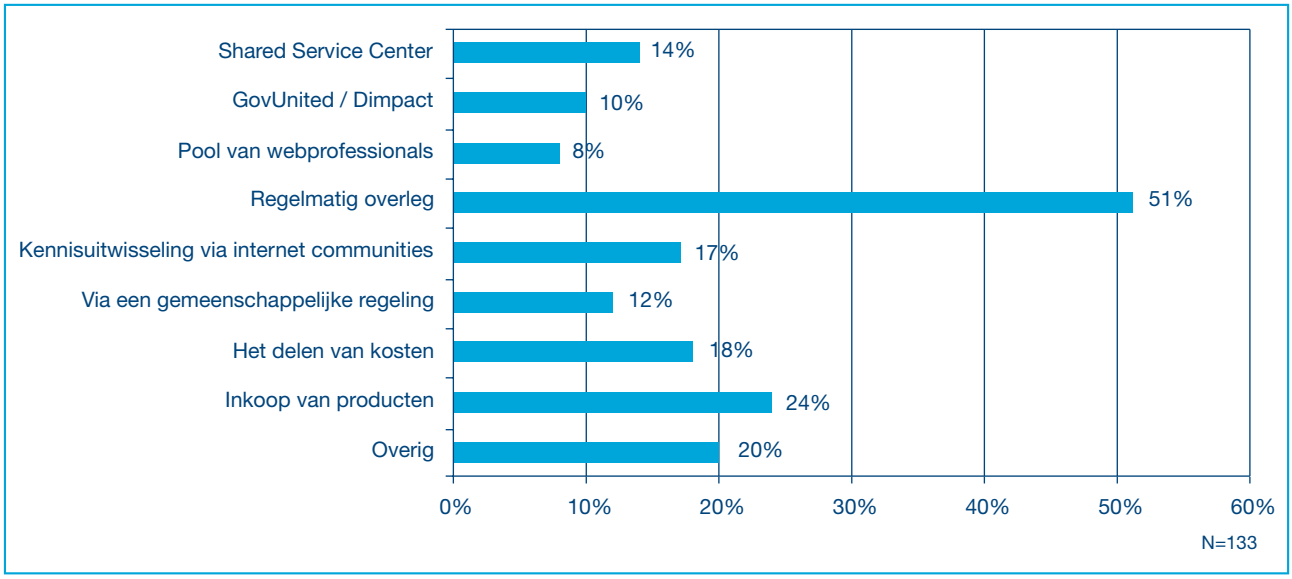
Naast de verschillende vormen van samenwerking is er duidelijk behoefte aan kennisuitwisseling met andere professionals. Ondanks dat 43% van de gemeenten aangeeft internetfora te gebruiken voor kennisuitwisseling, wordt de voorkeur gegeven aan zowel online- als face-to-face-momenten. Dit verwoordt een van de respondenten als volgt: *"[Ik deel kennis] via internetcommunities. Het is toegankelijk, snel en het vergt minder tijd dan wanneer je contact hebt door elkaar op te zoeken. Wanneer je echt op detail gaat samenwerken dan is face-to-face-contact wel belangrijk."* Een ander: *"Via internet voor efficiëntie, af en toe persoonlijk contact voor 'het gevoel'."*

Een optimale vorm moet hierin nog gevonden worden, wat blijkt uit het feit dat 30% van de respondenten zegt nauwelijks gebruik te maken van digitale fora en een opmerkelijke 28% het zelfs niet wíl gebruiken. Verder zegt 38% al voldoende aan kennisuitwisseling te doen terwijl ruim de helft van de gemeenten (52%) meer behoefte heeft aan kennisdeling via communities zoals het Cascadis-ledenplatform en internetfora als ambtenaar2.0 en LinkedIn.

3.10 Burgerparticipatie in de doorontwikkeling van digitale dienstverlening

Gemeenten betrekken burgers en bedrijven steeds meer bij de invoering van digitale dienstverlening, maar dat gaat geleidelijk. 52% geeft aan soms burgers en bedrijven te laten participeren, ruim 43% doet dit niet of nauwelijks. Slechts een krappe 5% betrekt burgers en bedrijven intensief of zeer intensief bij de ontwikkelingen. Wel worden er veel verschillende vormen genoemd van digitale burgerparticipatie. Zo zegt een gemeente gebruik te maken van een InternetBurgerPanel dat ze vragen kan voorleggen. Daarnaast houden gemeenten regelmatig sessies met bedrijven. Andere participatievormen lopen uiteen van enquêtes op papier tot digipanels. Als onderwerpen waarop de inspraak van burgers en bedrijven plaatsvindt, worden de gebruiksvriendelijkheid van de website en interactieve beleidsontwikkeling genoemd.

Gemeenten schenken duidelijk aandacht aan burgerparticipatie, maar het blijft nog vooral bij het maken van plannen. Gemeenten zijn nog terughoudend in het direct inspraak geven aan burgers en richten zich bijvoorbeeld meer op het aantrekken van nieuwe functionarissen voor de interne- en externe communicatie rond digitale dienstverlening.



Figuur 7: Vormen van samenwerking op het gebied van digitale dienstverlening tussen gemeenten in percentages (meerdere antwoorden mogelijk)

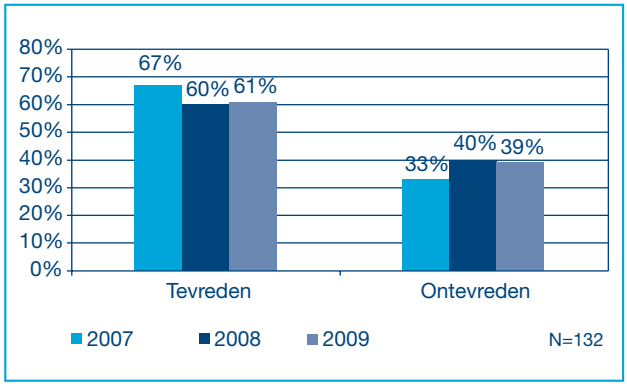
3.11 Gebruik van instrumenten om voortgang te bepalen

In contrast met het beperkt betrekken van burgers, gebruiken vrijwel alle gemeenten (87%) wel één of meer instrumenten die behulpzaam zijn bij het bepalen van de voortgang van de invoering van de e-overheid. Een derde gebruikt de uitslagen van dergelijke metingen om te sturen op verbeteringen in het beleid.

Gemeenten vinden wel dat de instrumenten niet altijd betrouwbaar zijn en er ruimte is voor verbetering. Zo wordt bij de overheid.nl monitor een kritische noot geplaatst. Deze zou te sterk kijken naar de eigen producten en niet naar de gebruikersvriendelijkheid van de website. Een respondent geeft daarnaast aan: *"de webrichtlijnen die door overheid.nl monitor worden gehanteerd, vind ik enigszins discutabel..."* Verder zouden volgens de respondenten de webrichtlijnen zich voornamelijk richten op technische voorzieningen van het CMS (content management systeem) van de website. Als de techniek van de website is uitbesteed, is de leverancier hiervoor verantwoordelijk en kan de gemeente niet direct invloed uitoefenen op het voldoen aan de richtlijnen. De wens van sommige gemeenten is dan ook om het meetinstrument voor de webrichtlijnen te splitsen in een technisch deel (waarvoor de software leverancier verantwoordelijk is) en tekstueel/redactioneel deel (waarvoor de communicatiemedewerkers van de gemeente verantwoordelijk zijn).

3.12 Hoe tevreden zijn gemeenten met de voortgang

Gemeenten zijn ongeveer even tevreden over de voortgang van de invoering van de e-overheid als vorig jaar, zo is te zien in Figuur 8. 61% zegt tevreden te zijn. Zo blijkt ook uit de reacties: *"Passie, inzet, betrokkenheid en expertise op het gebied van digitale dienstverlening is ruim en goed vertegenwoordigd binnen deze gemeente. Er is een duidelijke visie en wat betreft voorgang en ontwikkeling zijn er de afgelopen jaren grote stappen gemaakt."*



Figuur 8: Mate van tevredenheid over de invoering van digitale dienstverlening bij Nederlandse gemeenten

De ondervraagde webprofessionals ervaren het als prettig dat er binnen de gemeentelijke organisatie meer en meer aandacht komt voor digitale dienstverlening. Ook het gemeentebestuur en de gemeenteraad lijken, in tegenstelling tot eerdere jaren, het belang van optimale digitale dienstverlening steeds beter te onderkennen. Zo wordt bijvoorbeeld uitgesproken dat: *"Het bestuur en de directie in hun bestuursakkoord en missie digitale dienstverlening hebben vermeld als een belangrijke ontwikkeling."*

Het onderwerp is echter nog niet bij alle gemeenten geland: *"Het gaat gestaag maar we zijn er wel heel serieus mee bezig. De moeilijkheid vind ik dat je de hele organisatie mee moet krijgen. Dat is wat mij betreft de grootste belemmering."* De reden voor de ontevredenheid bij de resterende 39% van de gemeenten is onder andere te vinden in:

- Het ontbreken van voldoende fte.
- Een tekort aan centrale sturing op het onderwerp.
- Trage besluitvorming.

4 Conclusies en aanbevelingen

De volwassenheid van gemeentelijke digitale dienstverlening is aanzienlijk toegenomen ten opzichte van een jaar geleden. De resultaten van de benchmark digitale dienstverlening 2009 laten een duidelijke verschuiving zien naar een hogere fase in het vier fasen-model van Gartner. Ook de resultaten op het Antwoord©-model geven aan dat veel gemeenten zich inmiddels bevinden op plateau 2 en 3. Gemeenten geven aan dat er bij de realisatie van digitale producten en diensten nog duidelijke verschillen bestaan tussen afdelingen. De gemeenten die op plateau 3 staan, zijn aan het begin van deze fase en beginnen zich op te maken voor ketenintegratie op het volgende plateau. Voordat deze stap gezet kan worden, zal nog het nodige moeten gebeuren. Dit blijkt met name uit de kritische beoordeling die wordt gegeven van het aanbod en de daadwerkelijke digitale verwerking van producten en diensten. Gemeenten bieden minder dan de helft van hun producten digitaal aan, waarbij slechts in een minderheid van de gevallen digitale verwerking en koppeling met de midoffice is gerealiseerd. Dit zijn belangrijke randvoorwaarden om organisatieoverstijgende processen efficiënt en effectief te laten verlopen. De cijfers staan in schril contrast met de 65% die de rijksoverheid in 2007 bekend maakte. De webprofessional kijkt kortom duidelijk kritischer dan de rijksoverheid en met een hogere ambitie dan in de afgelopen jaren naar de digitale dienstverlening in zijn organisatie.

Een andere belangrijke graadmeter in deze benchmark is de vraag wat overheden verstaan onder digitale dienstverlening. Ruim de helft geeft aan daarmee volledige interactie te bedoelen met een koppeling naar de midoffice. Dit is een aanzienlijk bredere interpretatie dan in 2008, toen veel gemeenten het nog zagen als het aanbieden van digitale formulieren. Gemeenten liggen ondanks de kritische kanttekeningen goed op schema met de agenda van het Nationaal Uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid (NUP). Gemeenten houden daarbij rekening met de eigenheid van hun organisatie en zij nemen (terecht) de tijd voor een bijbehorende cultuurverandering.

4.1 Wat helpt gemeenten nu en straks vooruit?

Het NUP en het Klantcontactcentrum zijn overkoepelende programma's waar de rijksoverheid zwaar op inzet en waar gemeenten tot en met 2015 hun handen aan vol hebben. De vrijblijvendheid van de e-overheid is verdwenen waardoor gemeenten gedwongen zijn stappen te maken, in ieder geval op deelgebieden. Zij hebben grotendeels het laaghangend fruit geplukt; voor verder doorgroeien is meer nodig.

4.1.1 Digitale dienstverlening in visie en beleid

Aan het opstellen van een visie op en beleid voor verbetering van digitale dienstverlening wordt hard gewerkt. Dit is een positieve ontwikkeling omdat het zorgt voor integratie van de losse projecten van het NUP in de bredere doelstellingen van de gemeente, waarbij het dan ook afgestemd wordt met de lokale situatie. Uit het specifiek benoemen van digitaliseringsprocessen in het beleid blijkt dat de ondersteuning van procesmatig werken sterk de aandacht heeft. Dit is een onderwerp dat van groot belang is, willen gemeenten in 2015 hét voorportaal van de gehele overheid zijn en tegelijkertijd bezuinigingen doorvoeren.

4.1.2 Beschrijven en ondersteunen van processen

Nagenoeg de helft van de gemeenten heeft geheel of gedeeltelijk de werkprocessen beschreven, zowel binnen afdelingen als afdelingsoverstijgend. De beschrijving van deze processen biedt op haar beurt de mogelijkheid de processen te laten ondersteunen door workflowsystemen. Deze kunnen uiteindelijk worden geïnitieerd door de 'digitale frontoffice' in de vorm van e-formulieren. Uiteindelijk zal de frontoffice kanaalonafhankelijk zijn en worden alle dienstverleningsprocessen op eenzelfde manier geïnitieerd en doorgegeven naar de backoffice. Vervolgens kunnen de resultaten ook weer langs verschillende kanalen teruggegeven worden.

4.1.3 Inzetten op samenwerking en kennisdeling

Gemeenten laten een opvallende toename zien op het gebied van samenwerking en kennisdeling rond e-overheidsvraagstukken. Regelmatig overleg is vooralsnog de meest populaire vorm, maar dit is betrekkelijk vrijblijvend van aard en vooral gericht op het delen van ervaringen. Toch ontstaan er meer vaste en structurele vormen van samenwerking zoals een gezamenlijke inkoop of een Shared Service Center. Voor het delen van kennis worden digitale fora veel gebruikt en als efficiënt en handig ervaren. Uit het onderzoek blijkt een duidelijke behoefte aan verdere kennisdeling en intensievere samenwerking. Dat dit effect sorteert, kan onder meer afgeleid worden uit de verbrede definitie (en dus verbrede visie op) van digitale dienstverlening. Hoewel dit niet op die wijze onderzocht is in deze benchmark, bieden de bevindingen een belangrijk aanknopingspunt om nader te onderzoeken welke samenwerkingsvormen het meest geschikt zijn voor welke ontwikkelfase. Digitale dienstverlening zit in de lift en samenwerking en kennisdeling kunnen eraan bijdragen om de in gang gezette verbeteringen vast te houden. Dit is in lijn met de fase waar veel gemeenten

zich op aan het voorbereiden zijn, namelijk de beweging richting ketenintegratie.

4.1.4 De burger centraal stellen

Onderzoeken naar bijvoorbeeld de vindbaarheid van informatie op overheidswebsites wijzen uit dat burgers en bedrijven er regelmatig slecht vanaf komen als eindgebruikers van de digitale dienstverlening. We zien nog steeds een aanbodgerichte overheid die zeer beperkt aansluit op de 'e-belevingswereld' van de burger. Gemeenten blijken burgers en bedrijven slechts in beperkte mate te betrekken bij de invoering van digitale dienstverlening.

De populariteit van 'sociale netwerken' toont aan dat de relatie tussen burger en overheid toe is aan een fundamentele herziening. De verwachtingen van burgers met betrekking tot de e-overheid staan niet in verhouding tot het huidige aanbod van die overheid. De verschuiving van eenrichtingsverkeer naar online interactie via sociale netwerken, is bij overheden nog lang niet overal ingebed maar verdient wel de aandacht. In de huidige organisatiecultuur worden burgers te weinig als partner en te veel als 'onderdaan' beschouwd. Om hier een omschakeling te kunnen maken, is het nodig een fundamenteel andere definitie van de relatie van de burger met de overheid te creëren. Dit vereist keuzes over de rol en uitstraling van de gemeente op strategisch niveau.

Ook al wordt het bedrijfsmatige concept van Customer Relationship Management (CRM) door gemeenten weinig toegepast, in de relatie tussen burger en overheid op het gebied van dienstverlening is hier zeker van te leren en zijn ingrediënten zeker bruikbaar. Overheden doen er goed aan om de burger centraal te stellen en dit te verankeren in beleid. De BurgerServiceCode van Burger@Overhied geeft daarvoor prima handvatten.

4.1.5 Sturen met de juiste meetinstrumenten

De meningen over de kwaliteit en de scope van meetinstrumenten zoals de overheid.nl monitor wisselen sterk. Toch is het gebruik van de verschillende instrumenten zeker aan te bevelen. Aangezien de resultaten vaak direct gebruikt worden voor sturing op het beleid, is het raadzaam de scope van de instrumenten te respecteren.

Om de voortgang rond digitale dienstverlening in kaart te brengen, is de vraag relevant in hoeverre gemeenten zich bezighouden met zaken als systeemarchitectuur, informatiebeveiliging en IT-governance. Nieuwe en meer omvattende meetinstrumenten zijn noodzakelijk om ook deze ontwikkelingen inzichtelijk te maken. Ook deze Cascadis PwC benchmark is onderhevig aan de actualiteit en wordt ieder jaar aangepast aan nieuwe inzichten, in samenspraak met vertegenwoordigers van de doelgroep.

4.2 Bouwen aan de e-overheid: van micro naar macro

De e-overheid is geen doel op zich, maar slechts een instrument om sneller, beter en klantgerichter burgers en bedrijven te bedienen. De e-overheid wordt in toenemende mate een netwerkoverheid waarin hiërarchische sturing lastig is te handhaven. Het NUP kan als het ware worden gezien als één groot project gekoppeld aan andere uitvoeringsprogramma's vanuit het Rijk. We zien het aanbod e-dienstverlening van gemeenten wel toenemen, terwijl verhoudingsgewijs het gebruik van andere kanalen zoals balie en telefoon nog niet afneemt. Om bij een toenemende totale vraag toch aan bezuinigingsdoelstellingen te kunnen voldoen, moeten overheidsorganisaties stevig inzetten op efficiëntere manieren van werken. Hierbij verschuift de nadruk van de voorkant (website, balie) naar digitale ondersteuning van de werkprocessen aan de achterkant van de organisatie.

Overheidsorganisaties waren de afgelopen jaren gewend om vooral op afdelingsniveau (micro) te kijken naar de eigen kanalen en digitale dienstverlening. De NUP-agenda heeft gedeeltelijk een einde aan gemaakt aan deze verkokering. Overheden moeten samenwerkingsverbanden aangaan die gemeenten dwingen om buiten de eigen grenzen (macro) te acteren. De onderzoekers onderschrijven het belang van het NUP maar signaleren dat successen zeker ook op microniveau te behalen zijn. Deze 'pareltjes' kunnen dienen als inspiratie en voorbeeld voor succesvolle verbeteringen bij andere onderdelen van de organisatie. Macro resultaten vragen om een stevige voorbereiding: het eigen huis moet eerst op orde zijn en de inbedding in de eigen beleidsdoelstellingen helder. Vervolgens kan de gemeente zich richten op integratie in organisatieoverstijgende ketens met een infrastructureel karakter. Hiervoor moet worden aangesloten op de regionale en nationale ICT-projecten bij centrale overheden. Deze complexe projecten kosten veel tijd en geld maar staan niet garant voor succes als het fundament binnen de eigen gemeente niet goed is.

4.3 Oog hebben voor voorkeurskanalen en kanaalsturing

Kanaalsturing of kanaalbeleid staat niet centraal in deze benchmark. Wel constateren we dat het een onderwerp is dat te weinig aandacht krijgt in de media en bij overheden. Zoals eerder aangegeven, stemmen gemeenten het beleid af op de NUP-agenda terwijl de onderscheidende meerwaarde van een samenhangende kanaalsturing veelal directe impact heeft op de e-dienstverlening naar burgers. De onderzoekers bepleiten niet om af te stappen van de NUP-agenda, die is immers al in volle gang, maar adviseren overheden om structureel aandacht te geven aan de voorkeurskanalen van burgers en bedrijven en dit te integreren in de bedrijfsprocessen. Het voorkeurskanaal van burgers is niet altijd het internet en zal dat voor sommige producten en diensten ook nooit worden. De voorkeur kan wel door de aanbieder van informatie sterk worden beïnvloed. Daarnaast kunnen verschillende kanalen voor deelstappen in het proces worden toegepast, waarbij bijvoorbeeld een burger via internet op de hoogte blijft van de voortgang van een procedure die hij aan de balie in gang heeft gezet. Ook hier geeft de BurgerServiceCode handvatten om mee te starten.

Tot slot…

Evenals in het benchmark rapport van 2008, benadrukken de onderzoekers het belang van het afstemmen van de ontwikkelingssnelheid van digitale dienstverlening met het absorptievermogen en algehele verandertempo van gemeenten. Niet alle gemeenten beschikken over dezelfde resources. De NUP-agenda loopt door tot 2015 maar de uiteindelijke uitkomsten kennen we niet. Eén ding is zeker: ook in 2015 is de digitale gemeente nog niet ‘af’. Daarom is het belangrijk om niet alleen op de NUP-agenda te focussen maar zeker ook te kijken hoe klantwaarden en samenwerkings-verbanden in de regio vorm kunnen krijgen. Uiteindelijk kunnen gemeenten door kennis te delen met andere overheidsorganisaties, de burger en het bedrijfsleven veranderen in klantgerichte organisaties die ingericht zijn voor continue verbetering.

5 Quotes / uitspraken van respondenten

OPVALLENDE QUOTES / UITSPRAKEN VAN RESPONDENTEN	Onderwerp(en)
We moeten hier nog een flinke slag slaan, maar dat moet in samenhang worden gezien met andere ontwikkelingen (NUP)	Aanbod digitale dienstverlening, NUP
Wat wij verstaan onder digitale dienstverlening wil nog niet zeggen dat we dat ook al kunnen aanbieden...	Begripsbepaling, digitaal aanbod
Heeft o.a. te maken dat een aantal projecten voor ons nu niet wenselijk zijn om in te voeren omdat we op zeer korte termijn gaan overstappen op een nieuw CMS en een volledig nieuwe infrastructuur.	NUP-agenda
Dit is moeilijk in te schatten. Volgens de positiebepaling gaan we het wel halen maar er moet nog veel gebeuren aan cultuurverandering en processen.	NUP-agenda (KCC)
Er is sprake van verregaande voorbereidingen, maar de werkelijke implementatie zal grotendeels in 2010 worden uitgevoerd.	Implementatie
Handmatige koppeling ivm kleine hoeveelheden	Werkprocessen
Wel via internetcommunities, het is toegankelijk, snel en het vergt minder tijd als dat je contact hebt door elkaar op te zoeken. Wanneer je echt op detail gaat samenwerken dan is face-to-face contact wel belangrijk.	Kennisdelen, Communities
Ontbreken van een duidelijke ‘eigenaar’, nu veel discussie tussen ICT en publiekszaken.	Draagvlak, eigenaarschap
Het feit dat we niet te snel, maar stap-voor-stap ons ontwikkelen, zodat we het goed kunnen volgen.	Ontwikkelingen
De organisatie staat achter de ontwikkelingen, dus het gaat redelijk makkelijk vooruit.	Draagvlak
Digitale dienstverlening staat sinds 2008 dominant op de agenda voor organisatieontwikkeling en verbetering van de bedrijfsvoering. Middels een aantal interne projecten wordt er resultaatgericht en daadkrachtig gewerkt aan de realisering. Er zijn inmiddels goede resultaten geboekt.	Organisatieontwikkeling en bedrijfsvoering
Veel initatieven, goede afstemming op elkaar. Veel aandacht voor het werkproces achter de digitale dienstverlening.	Afstemming, werkprocessen
… Daarnaast loopt een traject ’ontwikkeling strategische visie dienstverlening’, waarmee de dienstverlening prominent op de agenda is komen te staan ook bij het management.	Draagvlak
Vooral veel blijven investeren in samenwerking, kennisdeling en uitwisseling van personeel om kwetsbaarheid te verminderen	Samenwerken, kennisdelen
Visie vertalen naar breed gedragen beleid wat geborgd wordt bij de verschillende afdelingen en kanaalsturing daarin. Zorgen voor ontkokering. Het Programma Dienstverlening wat nu vormgegeven wordt biedt kansen.	Draagvlak, ontkokering
Meer werken aan de benodigde cultuuromslag om de visie en strategie ook echt ‘tussen de oren’ te krijgen. Voldoende budget, kennis en capaciteit regelen omdat er veel nieuwe zaken ingevoerd worden. De impact op de organisatie is enorm groot. De stap van theorie naar praktijk vraagt veel tijd en aandacht.	Cultuur, budget en kennis

OPVALLENDE QUOTES / UITSPRAKEN VAN RESPONDENTEN	Onderwerp(en)
[We moeten] nog meer denken vanuit de klant.	De klant
E-dienstverlening als programma positioneren, uitdragen en uitvoeren. ICTkoppelingen tussen front- en backoffice z.s.m. realiseren. Zorgen voor urgentiebesef bij medewerkers en bestuur. Meer budget.	Koppeling front- backoffice, draagvlak
Allerbelangrijkste voor de toekomst is meer standaardisatie zowel in processen als procedures zodat op gemeentelijk overheidsniveau veel meer (en beter) kan worden samengewerkt om de digitale dienstverlening te verbeteren. Huidige werkwijze van digitaliseren is veel te kostbaar en kan bij intensieve samenwerking veel besparing opleveren.	Samenwerken
Streven naar schaalvergroting, een kleine gemeente (8100 inwoners) kan dit alleen financieel niet trekken. Ook moet er naar regionale standaardisatie toe gewerkt worden	Schaalvergroting
Voornamelijk veel kennis delen met andere gemeente en door blijven ontwikkelen	Kennis delen
Ik zou vooral meer kennis willen hebben over waar burgers en bedrijven vooral op zitten te wachten.	Kennis over wensen van burger en bedrijf
[We willen] investeren in cultuurverandering en ketenbenadering.	Cultuur, ketens

Over Cascadis [www.cascadis.nl]

De overheid maakt op een steeds breder terrein gebruik van webtechnologie. Cascadis (sinds 2003) is de beroepsvereniging van webprofessionals bij de (semi-)overheid. Deze vereniging van webfunctionarissen vormt een krachtige vereniging en denkt en werkt mee aan het professionaliseren van de elektronische overheid. Doelstelling van Cascadis is om zowel theoretisch als praktisch inhoud te geven aan het gebruik van webtechnologie bij overheidsinstellingen en het bevorderen van inzicht in het gebruik van webtechnologie. Daarnaast wil Cascadis het vakgebied en de functies die daarbij horen verder professionaliseren en ontwikkelen. Cascadis kent vaste bijeenkomsten zoals het Cascadis Congres, de jaarlijkse webmasterclass, een Algemene Ledenvergadering, een sponsordag en diverse regionale bijeenkomsten.

Over PricewaterhouseCoopers [www.pwc.nl]

PricewaterhouseCoopers verleent sectorspecifieke diensten op drie gebieden: Assurance, Tax en Advisory. Met onze dienstverlening bouwen we aan een goede vertrouwensbasis en waardeoptimalisatie met en voor onze klanten en hun stakeholders. Wereldwijd werken meer dan 163.000 mensen in 151 landen voor onze organisatie. In de afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor veranderingen in de publieke sector gericht op het verbeteren van de dienstverlening. Mondiale trends als groeiende verwachtingen bij klanten, bezuinigingen en demografische ontwikkelingen hebben de omgeving van de publieke sector veranderd. Dit creëert nieuwe kansen. De verhoogde verwachtingen van de burgers vormen de kern in de vraag naar betere publieke dienstverlening.