

Digitaal Loket Bergen op Zoom

Quick scan naar de doeltreffendheid
van het Digitaal Loket van de
gemeente Bergen op Zoom

Rapport



Digitaal Loket Bergen op Zoom

Quick scan naar de doeltreffendheid
van het Digitaal Loket van de
gemeente Bergen op Zoom

Rapport

drs. R.J.A. Clayden
dr. J. Naafs
drs. V. Sabee
drs. M.G. van Schadewijk
drs. L.A.R. Sturm RA

18 december 2006

Postbus 5000
4700 KA ROOSEDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl



Inhoudsopgave

	Voorwoord	6
1	Inleiding en onderzoeksopzet	7
1.1	Aanleiding	
1.2	Doelstelling en vraagstelling	
1.3	Afbakening en methodologische verantwoording	
1.4	Leeswijzer	
2	Achtergrond en beleidskader	11
2.1	Nationale en regionale ontwikkelingen	
2.2	Doelstellingen ten aanzien van (digitale) dienstverlening	
2.3	Organisatieontwikkelingsstrategie	
3	Digitaal Loket	19
3.1	Voorgeschiedenis	
3.2	Opzet Digitaal Loket	
3.3	Sector Middelen wil elektronische dienstverlening faciliteren	
4	Procesbeschrijving	31
4.1	Samenwerkingsproces en documenten	
4.2	Knelpunten	
5	Conclusies en aanbevelingen	35
5.1	Conclusies	
5.2	Aanbevelingen	
	Reactie van het College van B&W	37
	Nawoord	39
	Geraadpleegde documenten	41
	Actoren	43

Voorwoord

Voor u ligt het rapport waarin de Rekenkamer West-Brabant verslag doet van haar quick scan onderzoek naar de realisatie van het Digitaal Loket in de gemeente Bergen op Zoom.

In haar onderzoek heeft de Rekenkamer West-Brabant de stand van zaken met betrekking tot de realisatie van het Digitaal Loket onderzocht, hetgeen uiteindelijk heeft geresulteerd in een beknopt overzicht van afwijkingen ten opzichte van de in de beleidsnota's aangegeven gewenste resultaten.

De bevindingen van het onderzoek zijn voorgelegd aan de ambtelijke en bestuurlijke top van de gemeente Bergen op Zoom. De reactie van het College van B&W is integraal opgenomen en voorzien van een nawoord door de Rekenkamer.

Het veldonderzoek is in opdracht van de Rekenkamer West-Brabant uitgevoerd door drs. C. van Dijk en drs. E. Horselenberg van de Lokale Rekenkamer bv. Vanuit de Rekenkamer West-Brabant is het onderzoek begeleid en aangestuurd door drs. L.A.R. Sturm RA, drs. R.J.A. Clayden en drs. M.G. van Schadewijk.

De Rekenkamer West-Brabant wil alle betrokkenen binnen de gemeente Bergen op Zoom bedanken voor de geleverde inzet bij dit onderzoek, de aanlevering van gevraagde informatie en de tijdsinspanning die een dergelijk onderzoek met zich meebrengt.

1

Inleiding en onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk gaan wij in op de aanleiding en opzet van de voorliggende quick scan¹. Achtereenvolgens komen aan de orde de aanleiding voor het onderzoek, de centrale vraagstelling en deelvragen en de operationalisatie van de uitvoering.

1.1

Aanleiding

De Rekenkamer West-Brabant (RWB) heeft op 30 maart 2006 besloten om een quick scan uit te voeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Digitaal Loket in de gemeente Bergen op Zoom.

Aanleiding voor dit onderzoek is de landelijke aandacht van de overheid voor klantgerichtheid en dienstverlening. Via het actieprogramma 'Andere Overheid' stimuleert het Rijk gemeenten in het bijzonder om snel werk te maken van digitale vormen van dienstverlening. Ten behoeve van de realisatie van deze doelstelling heeft de gemeente Bergen op Zoom een zogenaamd Digitaal Loket op de website opgenomen.

De keuze voor dit onderzoek vloeit ook voort uit de wens van de rekenkamer om een onderwerp te selecteren dat de bijzondere interesse heeft van de gemeenteraad. In december 2004 heeft de commissie Beleidsevaluatie van de raad zich voorgenomen een onderzoek uit te voeren naar het ICT-beleid. In de onderzoeksopdracht van de commissie is opgenomen dat het doel van het onderzoek is om te komen tot het vaststellen van leereffecten op het gebied van ICT. Als gevolg van de opheffing van de commissie Beleidsevaluatie is het onderzoek nooit uitgevoerd. Via deze quick scan wil de Rekenkamer West-Brabant alsnog een bijdrage leveren aan het inzicht van de raad op het terrein van ICT, maar dan specifiek gericht op de digitale dienstverlening.

1.2

Doelstelling en vraagstelling

In de onderzoeksopzet die aan deze quick scan ten grondslag ligt, is als doelstelling opgenomen om in beeld te brengen of de invulling die aan het Digitaal Loket wordt gegeven zodanig is, dat in 2007 65 procent van de dienstverlening via het internet aan te bieden gehaald kan worden. Deze doelstelling, die zijn oorsprong heeft in het actieprogramma 'Andere Overheid' van het Rijk, is door de gemeente Bergen op Zoom overgenomen in de 'Beleidsverkenning 2006-2010'.

Op basis van een gesprek met de gemeentesecretaris op 4 mei 2006 is besloten de aanvankelijke onderzoeksopzet te heroverwegen. Uit het gesprek werd namelijk duidelijk dat de 'Beleidsverkenning 2006-2010' niet officieel door de gemeenteraad of het college is vastgesteld. Het document betrof een handreiking vanuit de organisatie aan de raadsfracties ten behoeve van het opstellen van een verkiezingsprogramma en collegeakkoord.

¹ Een quick scan is een onderzoek dat in omvang en diepgang beperkter is dan de onderzoeken die de rekenkamer gewoonlijk uitvoert. In dit rapport zullen de termen 'quick scan' en 'onderzoek' echter als synoniem gebruikt worden.

Op 24 mei 2006 is met medewerkers van de afdeling Publiekszaken en ICT-beleid besproken of het onderzoek aanpassing behoeft. In dat gesprek is duidelijk geworden dat de beleidsverkenning inderdaad niet door het gemeentebestuur is vastgesteld, maar dat dit niet betekent dat de daarin opgenomen doelstelling ten aanzien van digitale dienstverlening ter discussie staat: de concrete meetpunten (65 procent in 2007) geven weliswaar primair het ambitieniveau en tempo van het Rijk weer, maar een vergelijking van de stand van zaken in Bergen op Zoom met deze doelstelling wordt door de organisatie leerzaam en zinvol geacht.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek is vervolgens gebleken dat de bewuste doelstelling ook is opgenomen in diverse beleidsnota's en de paragraaf bedrijfsvoering van de Programmabegroting 2006-2009. Aangezien de programmabegroting door de gemeenteraad wordt vastgesteld, is als direct gevolg daarvan ook de doelstelling ten aanzien van digitale dienstverlening geaccordeerd.

Tegen deze achtergrond is besloten om de oorspronkelijke doelstelling te handhaven. De opzet van het onderzoek is uitdrukkelijk bedoeld om inzicht te verkrijgen in de mate waarin het mogelijk is de doelstelling in 2007 te behalen.

Uit het gesprek met de organisatie op 24 mei 2006 is verder duidelijk geworden dat een in 2005 aangekondigd proefproject om uittreksels uit de GBA volledig digitaal te verstrekken nog niet operationeel is. Om die reden is het voor de rekenkamer niet mogelijk gebleken om (zoals de rekenkamer voornemens was te doen) dit project als casus te gebruiken bij het bepalen van de doelmatigheid van de digitale dienstverlening. De tweede deelvraag uit de oorspronkelijke onderzoeksopzet is daarmee komen te vervallen². Andere relevante bevindingen met betrekking tot de doelmatigheid van het Digitaal Loket zijn overigens wel verwerkt in het nu voorliggende rapport.

Op basis van het voorgaande is de uiteindelijke centrale vraagstelling van deze quick scan als volgt geformuleerd:

In welke mate is het behalen van de doelstelling om in 2007 65 procent van de publieke dienstverlening via internet aan te bieden gewaarborgd?

1.3

Afbakening en methodologische verantwoording

Aangezien het onderzoek een quick scan betreft, is een beperking van het onderwerp van analyse noodzakelijk. Het onderzoek beperkt zich daarom op de vraag welke waarborgen er ten aanzien van de ontwikkeling en implementatie van het Digitaal Loket zijn opgenomen, zodat het behalen van de doelstelling om in 2007 65 procent van de dienstverlening via internet te kunnen aanbieden gegarandeerd is. Andere vormen van publieke dienstverlening (bijvoorbeeld de informatievoorziening via internet) en ICT (bijvoorbeeld de automatisering van interne processen) zijn bij de uitvoering van dit onderzoek dan ook buiten beschouwing gelaten.

Bij het inventariseren van de aanwezige waarborgen concentreert de rekenkamer zich op de activiteiten die in het verleden al hebben plaatsgevonden en de maatregelen die door de organisatie als zodanig op de werkvloer worden ervaren. Vanwege de beperkte opzet zijn de geïnventariseerde processen niet nader inhoudelijk getoetst.

² De tweede deelvraag luidde: "Hoe doeltreffend en doelmatig functioneert het Digitaal Loket in de praktijk?"

De onderzoeksbevindingen zijn gebaseerd op gesprekken met beleidsmedewerkers, afdelingshoofden en directeurs van diverse betrokken afdelingen en sectoren. Daarnaast zijn de documenten die in deze gesprekken ter sprake kwamen geanalyseerd.

Naar aanleiding van de ambtelijke reactie op de onderzoeksbevindingen heeft een uitvoerige en open discussie tussen de rekenkamer en de directie van de organisatie plaatsgevonden. De discussie betrof niet zozeer de onderzoeksbevindingen, maar de plek die het Digitaal Loket inneemt binnen de context van de inmiddels ontwikkelde organisatiebrede visievorming en de implementatie daarvan en de huidige inspanningen ten aanzien van ICT en aansturing. Naar aanleiding van de discussie heeft de rekenkamer besloten om de quick scan naar het Digitaal Loket op enkele punten in een breder perspectief te plaatsen en daarom ook enige aandacht te besteden aan de visie op ICT in bredere zin en de organisatieontwikkelingsstrategie en de vertaling daarvan door het directieteam.

In de gesprekken tussen directie en rekenkamer hebben beide partijen gezamenlijk geconstateerd dat op het moment van het onderzoek van de rekenkamer (mei/juni 2006) de visie van het directieteam nog niet tot op de werkvloer was doorgedrongen en als zodanig werd gedeeld en beleefd. Dit verklaart grotendeels de discrepantie tussen de beleving van de werkvloer tijdens de onderzoeksfase en de in ontwikkeling zijnde organisatieontwikkelingsstrategie van het directieteam. Het is voor de toekomst dan ook belangrijk dat de beleving van de werkvloer en de daarbij zich voordoende en als zodanig ervaren knelpunten belangrijke bakens zijn bij de implementatie van de nieuwe opzet. In het kader van de aanbevelingen bij dit rapport komt de rekenkamer hierop terug.

1.4

Leeswijzer

De opbouw van het rapport is als volgt:

De achtergrond van en het beleidskader ten aanzien van de gemeentelijke dienstverlening zijn in hoofdstuk twee weergegeven. Daarbij wordt specifieke aandacht besteed aan doelstellingen ten aanzien van digitale dienstverlening en het Digitaal Loket. Dit hoofdstuk gaat daarmee vooral in op de theoretische situatie.

De opzet en het functioneren van het Digitaal Loket ten tijde van het onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk drie. Na het lezen van hoofdstuk drie is duidelijk welke de stand van zaken met betrekking tot het Digitaal Loket is.

In hoofdstuk vier is beschreven hoe de werkprocessen met betrekking tot digitale dienstverlening in de praktijk verlopen. Daarbij wordt uiteengezet op welke wijze er binnen de gemeente Bergen op Zoom wordt samengewerkt met betrekking tot digitale dienstverlening. Hoofdstuk vier biedt daarmee inzicht in de wijze waarop in de praktijk de verbinding tussen theorie (hoofdstuk twee) en praktijk (hoofdstuk drie) wordt gelegd. Ook bevat dit hoofdstuk een inventarisatie van de geconstateerde knelpunten.

De conclusies en aanbevelingen die de rekenkamer naar aanleiding van dit onderzoek formuleert zijn opgenomen in hoofdstuk vijf. In het definitieve rapport worden ook de reactie van het college van B&W en een nawoord van de rekenkamer opgenomen.

2

Achtergrond en beleidskader

In dit hoofdstuk is het beleidskader van de gemeente Bergen op Zoom ten aanzien van (digitale) dienstverlening weergegeven. Allereerst wordt ingegaan op de nationale en regionale context van het gemeentelijk beleid. Daarna zullen de doelstellingen worden weergegeven. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen algemene doelstellingen, doelstellingen met betrekking tot digitale dienstverlening en doelstellingen die specifiek gericht zijn op het Digitaal Loket.

2.1

Nationale en regionale ontwikkelingen

De inwoners van de gemeente Bergen op Zoom zijn tevreden over de dienstverlening van de gemeente aan de centrale balie. In 2003 gaven zij de gemeente het rapportcijfer 7,7 en in 2004 het cijfer 7,8. Uit een vergelijking van de publieksdienst van Bergen op Zoom met die van andere gemeenten kwamen de rapportcijfers 7,3 (2005) en 7,2 (2006) naar voren. Het gemiddelde van de laatste benchmark bedroeg overigens een 7,4.

Deze aandacht voor de klanttevredenheid geeft aan dat dienstverlening aan de burger een actueel en belangrijk thema is. Ook het Rijk heeft dit geconstateerd. In het actieprogramma 'Andere Overheid' geeft de nationale overheid aan dat de kwaliteit van de publieke dienstverlening beter kan en moet. Concreet denkt het Rijk daarbij aan ruimere openingstijden, klantgericht werken en een bundeling van diensten en producten in één (virtueel) loket. De overheid ziet meer en beter gebruik van ICT als het belangrijkste instrument om dit te bewerkstelligen. Als concrete doelstelling noemt het Rijk dat in 2007 65 procent van de publieke dienstverlening van rijk, provincies en gemeenten plaats kan vinden via internet.

ICT staat ook op de regionale agenda. Via WEBRI (West-Brabantse Samenwerking op ICT-gebied) denken tien Brabantse gemeenten na over de verdere digitalisering van de gemeentelijke organisatie. Eind 2005 is door EGEM³ in elk van de gemeenten een quick scan uitgevoerd naar de opvatting over ICT en mate waarin al gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van ICT.

De voornaamste conclusie van het onderzoek is dat de gemeente Bergen op Zoom ten opzichte van de andere gemeenten gemiddeld scoort. In het bijzonder valt op dat over de rol en vorm van ICT binnen de gemeenten nog verschillend wordt gedacht. Bestuurders en ICT-medewerkers blijken een positievere houding ten aanzien van ICT aan te nemen dan leidinggevenden. Daarnaast wordt in het onderzoek geconcludeerd dat dienstverleningsprocessen niet altijd zijn beschreven of niet als zodanig bekend zijn in de organisatie. Ten slotte stelt het EGEM-rapport dat ICT-budgetten zijn gekoppeld aan afzonderlijke afdelingen, waardoor middelen vooral worden toegewezen op basis van argumenten en invloed en niet op basis van strategische integrale afwegingen⁴.

De tien gemeenten uit het EGEM onderzoek hebben ervoor gekozen om vooralsnog te gaan samenwerken in een netwerk. Op basis van ervaringen daarmee en toekomstige ontwikkelingen zal moeten blijken in hoeverre intensievere samenwerking in de toekomst mogelijk is.

³ EGEM is een organisatie die vanuit de landelijke overheid gemeenten ondersteunt, met name bij het implementeren van digitale dienstverlening.

⁴ Voor meer informatie verwijst de rekenkamer naar de door EGEM opgestelde rapportage.

2.2

Doelstellingen ten aanzien van (digitale) dienstverlening

In deze paragraaf zijn de doelstellingen die in beleidsnotities en -plannen zijn opgenomen weergegeven. Allereerst zijn de algemene doelstellingen ten aanzien van dienstverlening weergegeven (2.2.a). Deze vormen het kader voor de doelstellingen op het gebied van digitale dienstverlening (2.2.b). De paragraaf besluit met een overzicht van de concrete ambities ten aanzien van het Digitaal Loket (2.2.c).

2.2.a

Algemene doelstellingen

In tabel 2.1 is een overzicht gegeven van de diverse doelstellingen die in de geanalyseerde beleidsdocumenten worden genoemd.

Tabel 2.1 Overzicht algemene doelstellingen

<i>Document</i>	<i>Doelstelling</i>
Coalitieakkoord 2006-2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. De dienstverlening aan de burger moet worden verbeterd door terugdringing van de bureaucratie en versnelling van procedures. 2. Mensen kunnen voor alle vragen bij één loket terecht voor informatie, advies en het aanvragen van hulpmiddelen en voorzieningen.
Programmabegroting 2006 (programma Publiekszaken)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Er is informatie over producten beschikbaar. 2. Gemeentebrede organisatieverbetering door ICT.
Sectorplan Maatschappelijke Dienstverlening 2006	<p>o.a.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Een organisatie, waarin klantgerichte en interactieve dienstverlening voorop staat (...). 2. Adequate en kwalitatief hoogwaardige dienstverlening aan de burgers.
(Concept) Kwaliteitshandvest ⁵ (2006)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Het waarborgen van de afgesproken kwaliteit en zo de legitimiteit van het gemeentelijk functioneren vergroten. 2. Dwingen van de organisatie om na te denken vanuit de klant.
ICT Jaarplan 2006	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verbeteren publieke dienstverlening. 2. Verbetering interne bedrijfsvoering.

Uit bovenstaande tabel kan worden opgemaakt dat er in diverse documenten doelstellingen met betrekking tot de dienstverlening van de gemeente zijn opgenomen. Aanvullend op bovengenoemde documenten werd ten tijde van de uitvoering van deze quick scan gewerkt aan een 'Visie op dienstverlening', waarin uitgangspunten van en kwaliteitsnormen voor de gemeentelijke dienstverlening op een rij zijn gezet. 'Dienstverlening' is daarmee dan ook duidelijk een thema dat leeft binnen het bestuur en de organisatie. Opmerkelijk is wel dat in de diverse documenten voor verschillende formuleringen is gekozen. Dit roept de vraag op in welke mate er sprake is van een gezamenlijke visie, dan wel of er sprake is van een eigen opvatting.

⁵ Het Kwaliteitshandvest is inmiddels op 11 juli 2006 door het college vastgesteld.

Ook valt op dat de meeste doelen weliswaar redelijk specifiek, maar niet meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd. Daardoor blijven de doelstellingen erg vrijblijvend.

2.2.b

Doelstellingen ten aanzien van digitale dienstverlening

Tabel 2.2 geeft de doelstellingen weer die binnen de gemeente Bergen op Zoom ten aanzien van digitale dienstverlening zijn geformuleerd.

Tabel 2.2 Overzicht doelstellingen ten aanzien van digitale dienstverlening

<i>Document</i>	<i>Doelstelling</i>
Coalitieakkoord 2006-2010	In de komende raadsperiode moeten zichtbare resultaten worden bereikt, gericht op (...) intensivering in dienstverlening via internet (...).
Programmabegroting 2006 (paragraaf bedrijfsvoering)	<ol style="list-style-type: none"> 1. De doorlooptijd van diensverlening door inzet van ICT verbeteren. 2. De beschikbaarheid van dienstverlening (o.a. informatie) door inzet van ICT verbeteren. 3. Gestreefd wordt dat 65% van onze dienstverlening elektronisch mogelijk moet zijn via internet in 2007 en landelijk een toegankelijkheid van 50% tot de publieke informatie via internet.
Sectorplan Maatschappelijke Dienstverlening 2006	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eén van de prioriteiten voor de bedrijfsvoering is het verbeteren van de publieksdiensten (digitale informatievoorziening, DigiD en Internet/Intranet). Beoogd resultaat is: "Optimale informatie-voorziening aan de burger." 2. Omdat internet voor steeds meer mensen als medium wordt gebruikt voor aanvragen in brede zin, zal in 2006 onderzocht worden op welke wijze hier invulling aan gegeven wordt. Daarbij zal tevens onderzocht worden op welke momenten in het proces er via internet met de aanvrager over en weer gecommuniceerd kan worden. 3. (...) de informatievoorziening voor het jaar 2006 is sterk gericht op de doorontwikkeling van het internet richting burger" (p.25)
ICT Jaarplan 2006	<ol style="list-style-type: none"> 1. De mogelijkheid om 65 procent van de gemeentelijk producten en diensten op digitale wijze aan te vragen. 2. De mogelijkheid bieden om de gemeentelijke producten en diensten op digitale wijze af te handelen. 3. De mogelijkheid om de verschuldigde kosten voor gemeentelijke producten en diensten op elektronische wijze te voldoen.

ICT Beleid en strategie (concept) nota 2006-2010

1. Ontwikkelingen zoals 'mijn portaal', waarbij een burger of een bedrijf een persoonlijk portaal tot de overheid krijgt is een vergezicht waar naar gestreefd wordt.
2. De mogelijkheid bieden om 65 procent van de gemeentelijke producten en diensten in 2007 op digitale wijze aan te vragen en/of af te handelen op basis van Burgerservicenummer en DigiD.
3. De mogelijkheid om de verschuldigde kosten voor gemeentelijke producten en diensten in 2007 op elektronische wijze te voldoen op basis van de BNG.

(Concept)onderzoeksopdracht commissie Beleidsevaluatie ICT-beleid (2005)

Voorgesteld wordt om te toetsen of in 2003 minimaal 25% van de dienstverlening langs elektronische weg af te handelen is.

ICT Beleidsnota 2001-2004

Het streven is medio 2001 als gemeente Bergen op Zoom 24 uur per dag, 7 dagen per week elektronisch bereikbaar te zijn. Minimaal zal dan informatie van de gemeente kunnen worden geraadpleegd en kan de klant berichten aan de gemeente doorgeven.

Memo project Digitale dienstverlening (2006)

Het streven is er naar gericht om in 2007 65 procent van de overheidsdienstverlening elektronisch te laten verlopen

Net als bij de meer algemene doelstellingen is er ook hier weer sprake van verschillende doelformuleringen in de diverse documenten. In de vorige paragraaf werd al geconstateerd dat dit kan betekenen dat er geen uniforme visie bestaat.

Een gebrek aan eenduidigheid op een lager abstractieniveau impliceert echter dat een gecoördineerde aanpak ontbreekt. De verschillende afdelingen hebben veel ruimte om dan hun eigen beleid te formuleren en een sturende en coördinerende rol van de directie is niet aanwijsbaar. Aanvullend op het geconstateerde gebrek aan afstemming stelt de organisatie dat het gebrek aan samenhang ook kenmerkend is voor de fase waarin de gemeente zich wat betreft de ontwikkeling van ICT in relatie tot de organisatieontwikkeling bevindt (zie ook 2.3).

De doelstelling om in 2007 65 procent van de gemeentelijk producten en diensten op digitale wijze aan te vragen en te kunnen betalen keert echter meerdere malen terug en lijkt de rode draad van de doelstellingen ten aanzien van digitale dienstverlening te zijn. Wel heeft de rekenkamer na afloop van de onderzoeksperiode geconstateerd dat het college in haar collegeprogramma 2006-2010 de termijn waarbinnen de doelstelling om 65 procent van de diensten digitaal aan te bieden met drie jaar heeft verlengd, zodat het beoogde jaar van realisatie nu 2010 in plaats van 2007 is.

In de volgende subparagraaf zal specifiek worden ingezoomd op de doelstellingen ten aanzien van het Digitaal Loket.

2.2.c

Doelstellingen ten aanzien van het Digitaal Loket

Wanneer de diverse doelstellingen ten aanzien van het Digitaal Loket met elkaar worden vergeleken (zie tabel 2.3) kan duidelijk worden afgeleid welke de ambitie is. Zoals al eerder geconstateerd ontbreekt echter een consequente, integrale visie. De diverse documenten zijn eerder te beschouwen als puzzelstukjes die ieder een deel van de ambitie ten aanzien van het Digitaal Loket weergeven. De rekenkamer constateert dan ook dat er sprake is van fragmentarisch beleid, waarbij geen duidelijke visie, sturing en coördinatie vanuit bestuur of directie wordt ervaren.

Tabel 2.3 Overzicht doelstellingen ten aanzien van het Digitaal Loket

<i>Document</i>	<i>Doelstelling</i>
Sectorplan Maatschappelijke Dienstverlening 2006	Voor de afdeling Publieksdiensten zal de invoering van een 'webwinkel', waarbij de burger van huis uit diverse diensten van de gemeente kan afnemen, een hoge prioriteit krijgen. (...) Vanuit een groeimodel kan de burger uiteindelijk diverse vergunningen en bijvoorbeeld reisdocumenten aanvragen en afrekenen.
Memo project Digitale dienstverlening (2006)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mogelijkheid om vragen over informatie op de site digitaal (via mail) te stellen en beantwoord te krijgen 2. De mogelijkheid om een aantal producten (zoals uittreksels en interne verhuizingen) via online formulieren op internet aan te kunnen vragen. Het streven is om een volledig digitaal proces te realiseren waarbij een aanvraag via internet wordt ingediend, deze na ontvangst en betaling door de gemeente in behandeling wordt genomen en na afhandeling bij de aanvrager wordt bezorgd.
Samenwerking ICT in West-Brabant (2005)	Op korte termijn (2005) lijst van tien producten maken en hiervoor een webintake realiseren + DigiD implementeren. Dit op langere termijn uitbouwen.
PvA project Doorontwikkeling internet en intranet (2004)	Opzetten van een goede beheersorganisatie van de website, zodat het nieuwe loket optimaal kan functioneren.

Uit het sectorplan wordt duidelijk dat het Digitaal Loket zich beperkt tot de afdeling Publiekszaken. Ambtelijk is toegelicht dat op basis van ervaringen bij deze afdeling de digitale dienstverlening verder zal worden uitgerold naar andere sectoren. Uit de memo over het project Digitale dienstverlening wordt duidelijk dat er wordt gestreefd naar een interactieve site die een aantal online formulieren bevat. De notitie 'Samenwerking ICT in West-Brabant' spreekt ten slotte van een concreet aantal van tien producten dat via het web wordt aangeboden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de afgifte van eenvoudige vergunningen.

2.3

Organisatieontwikkelingsstrategie

Het directieteam heeft de ambitie om de kwaliteit van de organisatie op een duurzame wijze te verbeteren en de huidige werkwijze binnen de organisatie te veranderen. Hiertoe heeft het directieteam op 30 november 2005 een visie op het leiderschap en de organisatie in Bergen op Zoom opgesteld. De visie vormt het startpunt voor de organisatieontwikkeling die in de komende jaren zijn beslag moet krijgen. In de gesprekken met de rekenkamer na afronding van het onderzoek heeft de organisatie aangegeven dat Bergen op Zoom zich thans nog voornamelijk in de visievormende fase bevindt. Voorbeelden daarvan zijn de 'Visie op dienstverlening' en de 'Projectopdracht dienstverlening Publieksdiensten', die eind oktober 2006 door het directieteam zijn vastgesteld. Een volgende stap is de daadwerkelijke uitvoering van de ontwikkelingsstrategie en de visies, zodat de effecten ook op de werkvloer merkbaar worden.

Samenvatting

De rekenkamer constateert op basis van de dossieranalyse dat de veelheid van documenten en doelstellingen en het gebrek aan samenhang tussen deze notities op dit moment, een doeltreffende realisatie van het Digitaal Loket (en daarmee de doelstelling om in 2007 65 procent van de dienstverlening digitaal aan te bieden) in gevaar brengen. Daarmee is niet gezegd dat het Digitaal Loket niet doeltreffend zou kunnen functioneren, maar het gebrek aan eenduidigheid kan wijzen op een nog onvoldoende uitgekristalliseerde en gemeenschappelijke visie van de organisatie op digitale dienstverlening. Een duidelijke sturing en coördinatie van het beleid door bestuur en directie is op de werkvloer nog niet merkbaar en afdelingen ervaren een grote mate van beleidsvrijheid. De niet meetbare en tijdgebonden formulering van veel doelen is bovendien niet bevorderlijk voor de realisatie van de beleidsdoelen. Op directieniveau is vorig jaar een visie op de organisatieontwikkeling opgesteld. Recentelijk is deze uitgewerkt in een visie op dienstverlening. De komende tijd zal blijken hoe deze visie in de praktijk gestalte krijgt en leidt tot een duidelijke aansturing.

3

Digitaal Loket

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot het Digitaal Loket⁶. In kort bestek is eerst de voorgeschiedenis van de gemeentelijke website weergegeven. Daarna wordt de huidige opzet van het Digitaal Loket toegelicht.

3.1

Voorgeschiedenis

In 2000 zijn de eerste voorbereidingen getroffen met betrekking tot digitale dienstverlening. Deze hebben in 2001 geresulteerd in de eerste generatie website van de gemeente Bergen op Zoom.

Op deze website waren, naast de algemene gemeentelijke informatie, onder meer persberichten, B&W-besluiten en raadsstukken beschikbaar. Tevens werd door de gemeente een digitale productencatalogus aangeschaft. Hierdoor kwam informatie over meer dan 200 gemeentelijke producten en diensten beschikbaar.

In 2002 is een inventarisatie gemaakt van de knelpunten van de site. De knelpunteninventarisatie leidde tot een nieuwe internetsite, die in 2003 is opgeleverd. Uit een meting uit 2004 bleek dat 17 procent van de inwoners van Bergen op Zoom de gemeentelijke website dat jaar bezocht.

3.2

Opzet Digitaal Loket

3.2.a

Geen sprake van een volledig digitaal circuit

Momenteel beschikt de gemeente Bergen op Zoom over een derde generatie website, die in 2005 is gelanceerd. Op de site is ook een afdeling onder de benaming 'Digitaal Loket' opgenomen.

De nieuwe website bevat vijftig formulieren die door bezoekers van de pagina als pdf-bestand kunnen worden gedownload. De formulieren moeten daarna worden uitgeprint en ingevuld, waarna ze (voorzien van eventuele bijlagen) aan de gemeente per post retour kunnen worden gezonden.

De meeste geïnterviewden willen om deze reden dan ook nog niet spreken van een 'echt' Digitaal Loket. Hoewel er in 2005 voor deze naam is gekozen en het Digitaal Loket ook als zodanig op de website van de gemeente staat vermeld, is er naar de mening van de respondenten pas sprake van een Digitaal Loket wanneer er een volledig digitaal circuit is. Dat wil zeggen dat het mogelijk is om aangevraagde producten en diensten helemaal digitaal af te handelen⁷.

De website krijgt dagelijks tussen de 800 en 900 bezoekers. Er wordt echter niet geadmistreerd welke pagina's deze bezoekers bekijken. Informatie over het gebruik van de beschikbare digitale formulieren en diensten het Digitaal Loket is daarom niet beschikbaar.

⁶ De onderzoeksbevindingen zijn gebaseerd op het onderzoek in mei/juni 2006. Aangezien er sprake is van een ontwikkeling, kan het Digitaal Loket in de huidige situatie inmiddels verder ontwikkeld zijn.

⁷ Bepaalde fraudegevoelige documenten, zoals een paspoort, dienen vanzelfsprekend wel op het gemeentehuis te worden afgehaald.

3.2.b

Experiment op afdeling Publiekszaken

Eind 2005 zijn voorbereidingen getroffen voor een experiment met twee volledig digitale formulieren (w.o. uittreksel uit de GBA). Beide documenten worden geleverd door de afdeling Publiekszaken. Het initiatief om op volledig digitale formulieren over te stappen is ook van deze afdeling afkomstig. Meerdere geïnterviewden geven aan dat deze afdeling binnen de organisatie een voortrekkersrol vervult als het gaat om het invullen van de digitale dienstverlening. Ten tijde van de uitvoering van deze quick scan (mei 2006) was het experiment echter nog niet operationeel.

Na de zomer van 2006 zal de gemeente Bergen op Zoom met DigiD gaan werken. De procedure om dit te implementeren is inmiddels gestart. Onderdeel van de implementatie van DigiD is dat burgers en bedrijven kunnen betalen via iDEAL.

Vooruitlopend op de toename in digitale dienstverlening heeft de afdeling Publiekszaken de openingstijden van de balieloketten gewijzigd. Sinds 1 februari 2006 is het loket 's middags gesloten. Er wordt dan alleen op afspraak gewerkt. Op dit moment is het al mogelijk om via een digitale agenda op het internet een afspraak met een van de medewerkers van de afdeling Publiekszaken te maken.

Door in de middag alleen op afspraak te werken, ontstaat er een beter inzicht in de benodigde personele capaciteit om de aanvragen van burgers te kunnen behandelen. De medewerkers kunnen hierdoor doelmatiger worden ingezet.

3.2.c

Andere afdelingen willen meeliften op ervaringen van Publiekszaken

De ontwikkelingen binnen de afdeling Publiekszaken dienen een inktvlekwerking binnen de organisatie te bewerkstelligen. Bij enkele andere afdelingen leeft inderdaad de behoefte om aan te haken bij het project van Publiekszaken. Bij de afdeling Belastingen wordt al aan digitalisering van de dienstverlening gewerkt. Deze afdeling is ook de trekker van een project dat in WEBRI-verband wordt uitgevoerd (zie 2.1). Ook de afdelingen Toerisme & Evenementen (in het kader van subsidieverlening) en de afdeling Ruimtelijk beheer (in het kader van vergunningverlening) hebben interesse in vormen van digitale dienstverlening. Tot concrete acties en planvorming heeft dat bij deze afdelingen echter nog niet geleid.

3.3

Sector Middelen wil elektronische dienstverlening faciliteren

In de ambtelijke reactie op de onderzoeksbevindingen heeft de organisatie laten weten dat de sector Middelen na de reorganisatie in juni 2005 randvoorwaardelijke initiatieven heeft ondernomen die een goede interne dienstverlening naar de primaire sectoren waarborgen. Deze initiatieven passen binnen de uitwerking van de organisatieontwikkelingsstrategie (zie 2.3 en 4.2.d). In het ICT-Jaarplan 2006 wordt van deze ondersteunende activiteiten melding gemaakt. Concreet gaat het om de volgende zaken:

- Het opzetten van authentieke registraties van personen en adressen/gebouwen die benodigd zijn voor de verificatie van de gegevens van burgers en bedrijven en de verdere verwerking van aanvragen om zo het volledige proces van aanvraag tot het leveren van een product digitaal te ondersteunen. Voor de adressen/gebouwen loopt op dit moment een pilot die per 1 januari 2007 afgerond is. De leerervaring hiervan zal gebruikt worden voor het project in 2007 waarbij een structurele oplossing gekozen wordt. Hierbij worden nauwlettend de landelijke ontwikkelingen in het oog gehouden. De streefdatum van de invoering is 1 januari 2009. Bij de opzet van de authentieke registratie van personen (in het kader van de modernisering van de GBA) wordt op dit moment afgewacht of er een landelijke voorziening of een gemeentelijke voorziening of een mix komt. In 2007 zal daar meer duidelijkheid over ontstaan. Ook hier is de streefdatum van definitieve implementatie 1 januari 2009.
- In de loop van 2006 en 2007 zullen verschillende processen gedigitaliseerd zijn/worden in een zogenaamd documentair informatiesysteem, ten behoeve van de ondersteuning van de digitale informatiestromen binnen de gemeente. De afdeling Publieksdiensten kan op die manier gebruik maken van klantendossiers bij het afhandelen van producten voor burgers en bedrijven via het Digitaal Loket. In een later stadium zullen ook documenten worden gedigitaliseerd.
- Er is een projectleider ICT aangesteld die een uitvoerende rol krijgt bij projecten op het gebied van digitale dienstverlening. In bredere zin is het voornemen om in de toekomst een goede ICT beheersorganisatie op te zetten, die (mogelijk samen met de afdeling ICT Advies) wordt ondergebracht in een nieuw te vormen organisatieonderdeel Informatieve Diensten (binnen de sector Middelen).

Samenvatting

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat het Digitaal Loket onder die noemer wel bestaat, maar dat volledige digitale afhandelingen van gemeentelijke diensten op dit moment nog niet mogelijk is. Van een Digitaal Loket in de ware betekenis van het woord is dan ook nog geen sprake. Wel vinden er in eerste instantie al proefprojecten plaats op de afdeling Publiekszaken. De organisatie hoopt dat de afdeling Publiekszaken ten aanzien van digitale dienstverlening een inktvlekwerking kan bewerkstelligen. Andere afdelingen overwegen inderdaad om zich bij de ontwikkelingen van de afdeling Publiekszaken aan te sluiten, maar hebben hiertoe nog geen concrete stappen gezet. Binnen de sector Middelen zijn ondertussen initiatieven gestart of in ontwikkeling die de verdere doorontwikkeling en uitbreiding van het Digitaal Loket ondersteunen.

4

Procesbeschrijving

In dit hoofdstuk komt aan de orde op welke wijze de diverse actoren binnen de gemeente Bergen op Zoom samenwerken en welke documenten daarbij een rol spelen⁸. Het hoofdstuk besluit met een inventarisatie van de geconstateerde knelpunten.

4.1

Samenwerkingsproces en documenten

Het proces van samenwerking wordt vanuit twee invalshoeken bekeken. In de eerste plaats is aangegeven welke rollen de actoren vervullen in de initiatieffase van nieuwe projecten op het gebied van digitale dienstverlening. Daarna komt in 4.1.b aan de orde hoe de feitelijke realisatie in de praktijk verloopt.

4.1.a

Initiatief en sturing

Uit de gesprekken met de geïnterviewden blijkt duidelijk dat de digitale dienstverlening binnen de gemeente Bergen op Zoom vooral wordt getrokken door de afdeling Publieksdiensten en de afdeling ICT. Het initiatief om projecten te starten komt in alle voorkomende gevallen van onderaf. Wel is de sector Middelen zoals aangegeven in paragraaf 3.3 in het kader van de uitwerking van de organisatieontwikkelingsstrategie gestart met de opzet en implementatie van ICT-ondersteuning in de randvoorwaardelijke sfeer.

Veel respondenten geven aan dat er op directieniveau weinig concrete aandacht is voor het bevorderen van de digitale dienstverlening, het formuleren van een ambitie en het opstellen van beleidskaders. Deze taken worden momenteel hoofdzakelijk door de afdelingen zelf uitgevoerd. Deze ervaring wordt zowel op directieniveau als op afdelingsniveau gedeeld. In de visie van de afdelingen gaat de aandacht van het directieteam op dit moment nog vooral uit naar het reorganiseren van de primaire processen (zie ook 2.3 en 4.2.d). Voor secundaire processen als het verbeteren van de interne en externe informatievoorziening en dienstverlening is daardoor minder aandacht. De sector Middelen, die juist tot taak heeft om de secundaire processen te ondersteunen vormt hierop de positieve uitzondering.

Op directieniveau noemt men de reorganisatie van de sector Middelen in 2005 als een belangrijke oorzaak van de verminderde inzet op digitale dienstverlening. Daarnaast is aangegeven dat de vele wisselingen binnen het directieteam in de afgelopen tijd ervoor hebben gezorgd dat het management zich nog op een groot aantal terreinen moet inwerken. Digitale dienstverlening staat daarbij niet bovenaan het prioriteitenlijstje. Enkele geïnterviewden merken op dat digitale dienstverlening als gevolg van capaciteitsproblemen ook steeds onderaan de prioriteitenlijst blijft staan. Hoewel de wens om de digitale dienstverlening te verbeteren wel aanwezig is, krijgt het onderwerp daardoor in de praktijk toch nauwelijks aandacht. Zo staat het onderwerp bijvoorbeeld zelden op de agenda van het directieteam.

Momenteel stelt het directieteam zich faciliterend op: afdelingen die concrete projecten ten behoeve van het Digitaal Loket willen realiseren krijgen daartoe de ruimte. Het management stuurt of stimuleert de afdelingen echter niet actief om zelf projecten te starten.

⁸ De verschillende actoren zijn kort toegelicht in bijlage 1.

De opstelling van het directieteam zorgt ervoor dat de invulling van het Digitaal Loket alleen van de grond komt in afdelingen die zelf een duidelijke visie op/belang bij digitale dienstverlening hebben. Voor veel andere afdelingen geldt, net als bij het directieteam, dat men niet afwijzend tegenover digitale dienstverlening staat, maar dat de afdelingen binnen het totaal van prioriteiten niet over de benodigde middelen of capaciteit beschikken om tot realisatie over te gaan. Op deze afdelingen komt de invulling van digitale dienstverlening in de praktijk dan ook niet verder dan een brainstorm over de theoretische mogelijkheden.

In het coalitieakkoord van april 2006 is het intensiveren van de dienstverlening via internet als beleidspunt opgenomen (zie 2.2.b). Uit de interviews blijkt dat ICT voor het nieuwe college vooralsnog echter geen speerpunt is gebleken. Zo is ICT bij de verdeling van de portefeuilles onder de nieuwe collegeleden bijvoorbeeld niet ter sprake gekomen. Eerst eind mei 2006 is bekend geworden welke wethouder dit beleidsveld zal aansturen. Aangezien het college volledig uit nieuwe wethouders bestaat, is er een intensief inwerktraject gestart. Enkele geïnterviewden geven aan dat zij verwachten dat in het inwerktraject een lage prioriteit aan ICT (en in het verlengde daarvan digitale dienstverlening) zal worden gegeven.

Ook het vorige college kenmerkte zich door weinig bestuurlijke aandacht voor digitale dienstverlening. Meerdere respondenten geven aan dat de huidige burgemeester wat dat betreft een uitzondering vormt. Deze onderneemt regelmatig pogingen om de digitale ontwikkelingen in Bergen op Zoom te versnellen.

4.1.b

Realisatie in de praktijk

De visie op het ICT-beleid wordt uitgewerkt in een ICT-Beleidsnota. Op dit ogenblik is er geen actuele beleidsnota aanwezig. De meest recente nota is de ICT-Beleidsnota 2001-2004. Wel is er een nota voor de periode 2006-2010 in voorbereiding. Een concept hiervan is in het kader van deze quick scan geanalyseerd. Een vergelijking van de beide nota's maakt duidelijk dat zich in de afgelopen jaren een accentverschuiving heeft voorgedaan van elektronische toegankelijkheid (het bereikbaar zijn van de website) naar meer interactieve vormen van elektronische dienstverlening, zoals het Digitaal Loket.



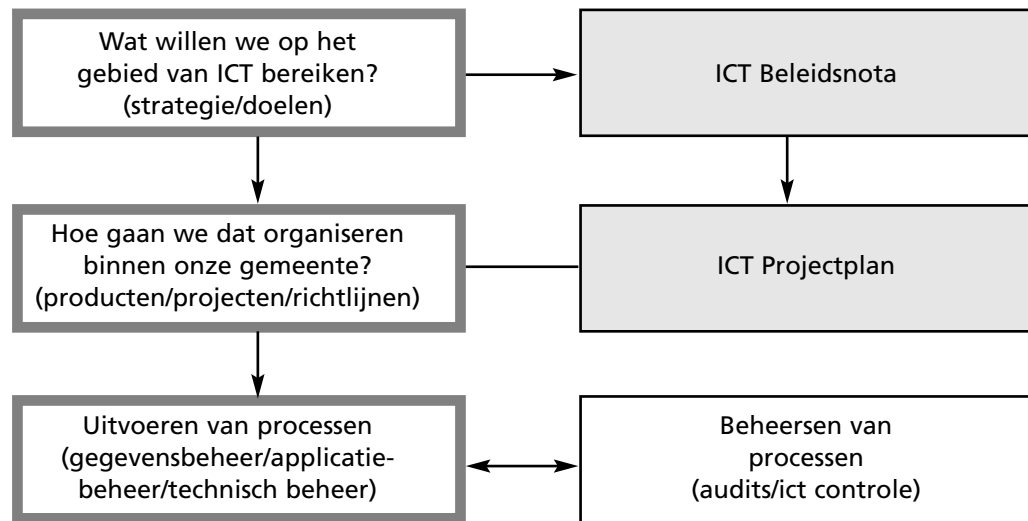
In de conceptbeleidsnota voor 2006-2010 is aangegeven dat de implementatie van het ICT beleid dient plaats te vinden via vier actielijnen. Eén van die actielijnen is 'elektronische dienstverlening'. In het beleidsplan is aangegeven dat de pijlers in een aparte beleidsnotitie worden uitgewerkt. Deze notitie is echter nog niet beschikbaar.

Het ICT-Beleidsplan bevat geen concrete projecten. Deze laatste zijn opgenomen in een ICT-Projectenplan (of: ICT Jaarplan), dat door het ICT-platform wordt opgesteld. De verhouding tussen de beleidsnota en het projectenplan is weergegeven in figuur 4.1.

In het ICT-Projectenplan staan alle projecten die met ICT te maken hebben (waaronder projecten gericht op digitale dienstverlening) per programma weergegeven en voorzien van een toelichting. Het ICT-Projectenplan is bedoeld als een overzicht van de diverse ICT-projecten om op die manier de samenhang tussen de projecten inzichtelijk te maken. De meeste projecten worden volledig gedekt uit het ICT-budget.

De input voor het plan zijn de projecten die in de sector- en afdelingsplannen van de sectoren en afdelingen zijn genoemd. In een gesprek van het platform met de afdelingen worden de voorgestelde projecten nader besproken. Alleen projecten die voldoen aan de door het ICT-platform geformuleerde criteria (zoals werkondersteunende functie, mogelijkheid om gegevens beter te organiseren, inspelen op nieuwe wetgeving e.d.) worden in het projectenplan opgenomen.

Figuur 4.1 Overzicht van de planningscyclus en bijbehorende documenten



Bron: Concept ICT Jaarplan (2006:4)

Aangezien het ICT-Projectenplan 2006 ten tijde van het onderzoek nog niet door het directieteam was vastgesteld, is het tijdens de quick scan niet mogelijk gebleken om te analyseren welk aandeel van de ICT-projecten op digitale dienstverlening is gericht.

Het ICT-Projectenplan wordt vastgesteld door het directieteam en het college. Binnen het directieteam is de directeur Middelen portefeuillehouder. De afweging om de in het projectenplan opgenomen projecten wel of niet te starten wordt ook door het directieteam gemaakt. Dit gebeurt op basis van een apart projectvoorstel, dat door het ICT-platform is opgesteld. De sectordirecteuren zijn verantwoordelijk voor uitvoering van de projecten binnen de sector. Volgens de respondenten wordt in de management-rapportage over de voortgang van alle afzonderlijke projecten gerapporteerd.

Voor de grotere projecten, zoals de introductie van het nieuwe Raadsinformatiesysteem, wordt gewerkt met projectplannen. Bij dergelijke projecten wordt vaak zowel door de gemeente als door de leverancier van de software een projectplan opgesteld.

Bij kleinere projecten, zoals het experiment met digitale formulieren bij de afdeling Publieksdiensten (zie 3.2) wordt niet met projectplannen uitgewerkt. In het genoemde voorbeeld is volstaan met een gesprek tussen het afdelingshoofd, de ICT-adviseur, applicatiebeheerder en de softwareleverancier.

Het is niet duidelijk op basis van welke criteria kan worden bepaald of een project 'groot' of 'klein' is. Tijdens de uitvoering van het onderzoek is slechts aan één projectplan gerefereerd (Plan van aanpak project 'Doorontwikkeling internet en intranet'). Bij bestudering van dit plan blijkt dat het een duidelijke probleemstelling en planning bevat. Ook zijn tussentijdse resultaten expliciet weergegeven en zijn de organisatie en coördinatie evenals het financiële kader opgenomen.

4.2

Knelpunten

Op basis van een analyse van de beschikbare documenten en de gesprekken kunnen diverse knelpunten worden onderscheiden. In deze paragraaf zijn deze gecategoriseerd toegelicht. In de eerste plaats wordt ingegaan op de oorzaken van vertraging. Daarna wordt ingegaan op de benodigde en werkelijke inzet van middelen. Ten slotte is er aandacht besteed aan de wijze waarop aansturing door de directie en afstemming binnen de organisatie plaatsvindt.

4.2.a

Complexe techniek en procedures zorgen voor vertraging

Uit de interviews blijkt dat de realisatie van de projecten uit het ICT-Projectenplan erg laag is. Dit wordt veroorzaakt doordat de doorlooptijd van projecten vaak langer is dan voorzien. Dit houdt verband met de toenemende complexiteit van zowel de procedure om tot de selectie van een product en aanbieder te komen als van de software zelf. Concreet worden als oorzaken van vertraging genoemd:

- Met investeringen in ICT zijn doorgaans grote bedragen gemoeid, waardoor complexe aanbestedingsprocedures moeten worden doorlopen.
- Er zijn veel aanbieders met onderling sterk verschillende producten, waardoor een zorgvuldige afweging is vereist.
- Nieuwe en bestaande softwarepakketten sluiten niet op elkaar aan.
- Leveranciers blijken in een later stadium toch niet de oplossing te kunnen bieden die gevraagd wordt.
- De ontwikkeling van een product op maat is vertraagd.
- De implementatie van nieuwe systemen kost meer tijd dan voorzien.
- De goedkeuring van een project door het ICT-platform liet op zich wachten.
- Als gevolg van de informele sfeer in de organisatie wordt er weinig projectmatig gewerkt, wat de beheersing van de uitvoering niet ten goede komt.

4.2.b

Beschikbare middelen niet optimaal ingezet

Een tweede knelpunt dat eveneens voor vertraging zorgt, is het ambitieniveau dat in het ICT-Projectenplan is vastgelegd. In het projectplan wordt geconstateerd: "Het ambitieniveau wat voorgesteld wordt in dit ICT-Projectenplan is hoog en vergt naast financiële middelen veel personele capaciteit van de organisatie." Verderop in de nota staat dat de kosten van doorontwikkeling van bestaande ICT in de toekomst een groot beslag zullen leggen op het beschikbare budget. Daardoor komen nieuwe investeringen, bijvoorbeeld in het kader van digitale dienstverlening in het gedrang. Dit duidt op een verwacht tekort aan financiële middelen, waarbij het actueel houden van de huidige programma's zoveel kost zoveel dat er geen geld overblijft voor nieuwe ontwikkelingen. Dit beeld wordt bevestigd in meerdere interviews. Naar de mening van de respondenten zijn er op dit moment in principe voldoende middelen beschikbaar, maar ontbreekt het aan de personele capaciteit om de projecten uit te voeren. De reden voor vertraging is dan ook niet te wijten aan het beschikbare budget, maar aan de te geringe formatie-omvang van de afdelingen. Meerdere respondenten geven aan dat er de afgelopen jaren steeds aanzienlijke bedragen zijn teruggevloeid naar de investeringsreserve, omdat beschikbare budgetten voor concrete projecten niet zijn aangesproken. Hoewel er op dit moment dus nog voldoende budget beschikbaar is, zal als gevolg van de toenemende kosten in de toekomst (bij gelijkblijvende inzet en een gelijkblijvend budget) mogelijk niet alleen sprake zijn van gebrek aan personele capaciteit, maar zullen wellicht ook de financiële middelen ontoereikend blijken.

In het sectorplan van de sector Maatschappelijke Dienstverlening wordt ingegaan op de doelmatigheid van de gemeentelijke activiteiten. Het plan geeft aan dat in de komende jaarverslagen in het vervolg ook aandacht zal worden besteed aan de doelmatigheid van de producten. Meer specifieke informatie over de doelmatigheid van de investeringen in digitale dienstverlening is niet bekend.

Als gevolg van de uitvoering van het nieuwe collegeprogramma zullen bezuinigingen noodzakelijk zijn. Binnen het directieteam heerst de overtuiging dat financiële taakstellingen ten aanzien van ICT onwenselijk zijn. Naar hun opvatting biedt ICT (inclusief digitale dienstverlening) juist de mogelijkheid om interne en externe processen efficiënter te organiseren. Een investering in digitale dienstverlening zou dus kunnen leiden tot een besparing van de totale kosten. Een voorbeeld hiervan is de middagsluiting van de balieloketten bij de afdeling Publieksdiensten (zie. 3.2.b).

4.2.c

Aansturing en afstemming

In subparagraaf 4.1.a is al geconstateerd dat het initiatief voor de invulling van het Digitaal Loket in de praktijk volledig bij de afzonderlijke afdelingen ligt. Sturing vanuit directie of bestuur is niet aanwijsbaar. De afdeling Publiekszaken vervult binnen de organisatie een voorbeeldrol en staat ook bekend als de 'trekker' van digitale dienstverlening, maar in de praktijk krijgt de afdeling weinig navolging.

De lage prioriteit die door de directie aan digitale dienstverlening wordt gegeven, beschouwen de meeste geïnterviewden als het belangrijkste knelpunt bij de realisatie van het Digitaal Loket. Door het (relatief) geringe belang dat door het management en het bestuur aan digitale dienstverlening wordt gegeven, zijn veel betrokkenen gaan berusten in de huidige situatie van het niet of vertraagd uitvoeren van projecten. Bij de evaluatie van de voortgang van de projecten aan het einde van ieder jaar, moet immers al enkele jaren worden geconstateerd dat het project wederom minder prioriteit heeft dan andere taken die dienen te worden uitgevoerd.

Voortbordurend op dit knelpunt, zijn in de gesprekken nog enkele andere zienswijzen en ervaringen ter sprake gebracht:

- Er is binnen de organisatie nog te weinig draagvlak voor vormen van digitale dienstverlening.
- Voordat gestart kan worden met (externe) digitale dienstverlening, dient eerst de interne digitale infrastructuur goed op orde te zijn.
- Er hebben zich binnen het directieteam de afgelopen jaren veel wisselingen voorgedaan, waardoor de directeuren zich op veel terreinen moeten inwerken. Digitale dienstverlening is daarbij ondergeschikt aan de primaire processen.
- Als gevolg van de reorganisatie van de sector Middelen in 2005 is de directie vooral bezig met de nasleep van de reorganisatie. Daardoor blijft er minder tijd over voor andere zaken.
- De communicatie tussen afdelingen en de directie verloopt moeizaam.
- De directie heeft meer taken dan zij in de praktijk kan uitvoeren.
- De ambtelijke en bestuurlijke top is niet betrokken op het opstellen van beleid.
- De publicisten die namens de afdelingen berichten op het internet plaatsen hebben niet altijd de positie om binnen de afdeling als aanjager van digitale communicatie te functioneren.
- Projecten voor digitale dienstverlening zijn behoorlijk complex en afdelingen schrikken er daarom voor terug om op eigen initiatief projecten te starten.

Ondanks de geconstateerde knelpunten merken vrijwel alle geïnterviewden op een grote waarde te hechten aan het verbeteren van de digitale dienstverlening. De wil om het Digitaal Loket in te vullen is dus wel aanwezig. Tekenend in dit verband is dat een stagiair op de afdeling Toerisme & Evenementen momenteel onderzoekt hoe de internetsite met toeristische informatie publieksvriendelijker gemaakt kan worden:

omdat de afdeling oordeelt dat de formatie te klein is om zelf met digitale dienstverlening te experimenteren, wordt hiervoor een stageproject in het leven geroepen.

4.2.d

Directie werkt aan verbeteren aansturing en visieontwikkeling

Het ervaren gebrek aan aansturing en coördinatie zal wellicht worden ondervangen door de voorziene uitvoering/implementatie van de nieuwe organisatieontwikkelingsstrategie. Zoals in hoofdstuk 2.3 aangegeven heeft het directieteam op 30 november 2005 onder de titel: "Op koers: leiders aan het roer!" een visie op het leiderschap en organisatie vastgesteld. In de visie geeft de directie aan wat zij met de organisatie wil bereiken, wat ze van de organisatie en leidinggevenden verwacht, hoe ze de gewenste vorm van leiderschap wil realiseren en welke veranderingen daarbij horen. De koers die de directie kiest is er een van een geleidelijke, maar niet vrijblijvende verdere ontwikkeling. Van een laissez-faire-houding is volgens de directie geen sprake. Het is echter mogelijk dat consequenties van de organisatieontwikkelingsstrategie nog niet volledig merkbaar zijn op de werkvloer. In de loop der tijd zal hierin volgens het directieteam verandering komen. De praktijk zal dan ook duidelijk moeten aantonen in welke mate de visie van de directie in de komende jaren verwezenlijkt wordt.

Samenvatting

De wens om invulling aan het Digitaal Loket te geven is breed aanwezig. De inzet om dit daadwerkelijk te doen ontbreekt echter. De initiatieven van de afdeling Publiekszaken krijgen dan ook geen organisatiebreed vervolg.

Digitale dienstverlening staat onderaan de prioriteitenlijst van het directieteam. Afdelingen worden dan ook niet door het directieteam gestimuleerd. Ook vanuit het college wordt er weinig aandacht aan digitale dienstverlening besteed.

Een gebrek aan sturing door het college en directie wordt als de belangrijkste oorzaak ervaren van de vertraging of het niet realiseren van ICT-projecten. Daarnaast kunnen veel projecten wegens capaciteitsproblemen niet worden gerealiseerd, hoewel er wel budget beschikbaar is. Ten slotte zorgen technische en procedurele aspecten voor vertraging in de uitvoering.

In de komende tijd zal de visie van het directieteam op de aansturing en ontwikkeling van de organisatie stap voor stap verder worden vertaald en ingevoerd. Parallel hieraan zullen de consequenties daarvan op de werkvloer door de directie aantoonbaar moeten worden gemaakt.

5

Conclusies en aanbevelingen

In mei en juni 2006 heeft de Rekenkamer West-Brabant een onderzoek verricht naar het functioneren van het Digitaal Loket van de gemeente Bergen op Zoom.

In de voorgaande hoofdstukken van dit rapport zijn de onderzoeksbevindingen weergegeven. De rekenkamer heeft in het verlengde van deze uitkomsten conclusies getrokken. Deze komen in paragraaf 5.1 aan de orde. Op basis van deze conclusies doet de rekenkamer in paragraaf 5.2 drie aanbevelingen aan de gemeenteraad.

5.1

Conclusies

De centrale vraagstelling van het voorliggende onderzoek luidt:

In welke mate is het behalen van de doelstelling om in 2007 65 procent van de publieke dienstverlening via internet aan te bieden gewaarborgd?

Op basis van de onderzoeksbevindingen concludeert de rekenkamer dat het behalen van de doelstelling in 2007 gezien de huidige stand van zaken en inspanningen onwaarschijnlijk is. Op dit moment staat de dienstverlening via internet in de gemeente Bergen op Zoom nog in de kinderschoenen. Er was ten tijde van de onderzoeksuitvoering nog geen plan van aanpak aanwezig waarin de bovenstaande doelstelling is geoperationaliseerd. Inmiddels is de organisatie op dit punt overigens al weer verder dan in het voorjaar van 2006.

Een eerste begin in de vorm van een in het najaar van 2005 voorgenomen pilotproject met twee volledig digitale formulieren is nog niet definitief geïmplementeerd. Indien deze formulieren (volgens de huidige planning) in het najaar van 2006 operationeel zullen zijn, betekent dit dat een jaar voor het verstrijken van de gestelde termijn de doelstelling niet gehaald lijkt te gaan worden.

Wel zijn er randvoorwaardelijke ontwikkelingen ten aanzien van ICT in brede zin voorzien in 2007 en de jaren daarop. Deze ontwikkelingen faciliteren de verdere en bredere ontwikkeling van het Digitaal Loket. De implementatie van enkele ontwikkelingen zal naar verwachting echter niet voor 2009 plaatsvinden. In dit verband is het van belang dat de oorspronkelijke doelstelling om in 2007 65 procent van de publieke dienstverlening via internet aan te bieden tijdens de uitvoering van deze quick scan is verlegd naar het jaar 2010.

De belangrijkste oorzaak van het niet kunnen realiseren van de doelstelling is dat de aansturing vanuit bestuur en directie nog onvoldoende merkbaar is. In de praktijk blijkt de gewenste rolverdeling tussen gemeentebestuur, directie en vakafdelingen nog niet naar behoren te functioneren. Er is geen sprake van een duidelijke en actief uitgedragen visie op digitale dienstverlening door het gemeentebestuur. De werkvloer ervaart geen coördinerende en sturende rol vanuit de directie. Afdelingen hebben het idee dat zowel de visievorming als beleidsvorming als de uitvoering van het beleid grotendeels van henzelf afhankelijk is.

In de volgende twee subparagrafen is voorgaande conclusie nader uitgewerkt.

5.1.a

De vakafdelingen bepalen zelf de inhoud van het beleid en het tempo van de uitvoering

De visie op publieke dienstverlening is in diverse documenten neergelegd. De rekenkamer constateert echter dat de onderlinge samenhang tussen de documenten onvoldoende is. Ook ontberen veel doelstellingen een duidelijk meetbare en tijdgebonden formulering, waardoor deze een vrijblijvend karakter hebben. Er is geen aanwijsbare coördinerende rol van de directie om een eenduidig beleid te formuleren volgens de door het gemeentebestuur aangegeven kaders. Door het gebrek aan input vanuit bestuur en directie krijgen en nemen enkele vakafdelingen die waarde hechten aan publieke dienstverlening de ruimte om zelf beleid te ontwikkelen en te implementeren.

Naast het ontbreken van coördinatie ten aanzien van de inhoud van het beleid, schiet ook de sturing van de directie op de feitelijke realisatie van doelen tekort. Dit biedt vakafdelingen de ruimte om hun eigen tempo te hanteren of in het geheel niet actief met digitale dienstverlening aan de slag te gaan.

Afdelingen die invulling (willen) geven aan het aanbieden van diensten via het Digitaal Loket lopen in de praktijk vaak tegen de complexiteit van het onderwerp aan. Met name procedures en technische aspecten van software zorgen in de praktijk vaak voor grote vertragingen. Hoewel er voor de meeste projecten voldoende budget is, komen projecten vaak ook door gebrek aan personele capaciteit niet tot uitvoering.

5.1.b

Management geeft lagere prioriteit aan digitale dienstverlening

De keuze van de directie voor de onder 5.1.a omschreven aanpak in plaats van sturende rol betreft een bewuste afweging. Afgezet tegen de beschikbare capaciteit acht de directie het onderwerp digitale dienstverlening op dit moment van minder belang dan andere thema's. Ten aanzien van de prioriteitstelling door het directieteam heeft geen beïnvloeding vanuit het college of de gemeenteraad plaatsgevonden.

Met name personele wisselingen binnen het directieteam en een reorganisatie van de afdeling Middelen hebben de afgelopen jaren veel aandacht van het directieteam gevraagd. De directie heeft zich in de afgelopen tijd dan ook vooral bezonnen op de organisatieontwikkeling in brede zin. Thans vindt een verdere vertaling daarvan plaats, ondermeer door het opstellen van beleidsinhoudelijke visies. Via een stap-voor-stap-strategie wil de directie uiteindelijk de aansturing op een duurzame wijze verbeteren en de werkwijze van de organisatie veranderen. De effecten daarvan voor het Digitaal Loket zullen eerst op termijn merkbaar zijn.

Voorgaande betekent dan ook niet dat de bestuurlijke of ambtelijke top onwillig tegenover digitale dienstverlening staat. Dit is ook niet het geval voor vakafdelingen die nog niet op digitale dienstverlening hebben ingezet. Wel brengt de opstelling van het management met zich mee dat afdelingen die een trekkersrol vervullen weinig steun ervaren. Inspanningen ten dienste van het Digitaal Loket worden vooral uit eigen enthousiasme gepleegd en niet vanwege de enthousiaste reacties of steun vanuit de rest van de organisatie.

Daarnaast leeft bij de trekkers de angst dat de gemeente Bergen op Zoom gaat achterlopen in de regionale samenwerking op het gebied van ICT. De gemeente zal dan als gevolg van een ontwikkelings- en informatieachterstand minder goed in staat zijn om eigen wensen en eisen in te brengen bij de aanschaf van software en zal afhankelijker worden van de systemen die voor andere gemeenten worden ontwikkeld.

5.2

Aanbevelingen

Naar aanleiding van de conclusie van deze quick scan komt de rekenkamer tot twee aanbevelingen. De eerste aanbeveling heeft betrekking op de coördinerende en sturende rol van de directie. De tweede aanbeveling ziet op de controlerende rol van de gemeenteraad.

5.2.a

Draag zorg voor een duidelijke coördinatie en aansturing van de afdelingen door de directie

De ambities van de raad zoals vertaald in het collegeprogramma vormen het beleidskader voor de uitvoering. De directie dient toe te zien op de realisatie van de in het college opgenomen doelstellingen. Dat betekent dat zij de vakafdelingen gecoördineerd aanstuurt bij de implementatie van de diverse projecten en controleert of deze in onderlinge samenhang en volgens planning verlopen. Met het verleggen van de termijn waarbinnen de doelstelling om 65 procent van de publieke dienstverlening via internet aan te bieden moet worden gerealiseerd, heeft de organisatie drie jaar extra gekregen om de doelstelling alsnog te realiseren. Het is daarbij van belang dat de directie er in slaagt om de ingezette organisatieontwikkelingsstrategie binnen die termijn tot op de werkvloer te effectueren. De uitkomsten hiervan zijn immers cruciaal voor de realisatie van voor het Digitaal Loket benodigde randvoorwaardelijke ICT-infrastructuur en het loket zelf.

De rekenkamer beveelt het college dan ook aan om scherp toe te zien op de mate waarin de aansturing en werkwijze van de organisatie in de komende jaren daadwerkelijk verbeterd en hierover heldere en concrete afspraken met de directie te maken.

5.2.b

Bepaal het ambitieniveau ten aanzien van digitale dienstverlening

Uit deze quick scan is gebleken dat realisatie van het Digitaal Loket niet vanzelfsprekend is. Ook na het verleggen van de deadline voor het behalen van de doelstelling om 65 procent van de publieke dienstverlening via internet aan te bieden naar 2010 zal dit nog een aanzienlijke inspanning van de organisatie vergen.

De rekenkamer beveelt de gemeenteraad aan om concrete afspraken te maken met het college over de wijze waarop het Digitaal Loket verder vorm krijgt en zich daarover periodiek te laten informeren. Eventueel kan de gemeenteraad de algemene doelstelling verbijzonderen tot die onderdelen van het Digitaal Loket waaraan zij een groter belang hecht.

Reactie van het college van B&W

De Rekenkamer West-Brabant heeft een quick scan uitgevoerd naar het Digitaal Loket in de gemeente Bergen op Zoom. Het resultaat is het conceptrapport waarin een analyse is weergegeven.

Het College van de gemeente Bergen op Zoom heeft met verontrusting kennis genomen van de onderzochte feiten, de analyse en de aanbevelingen. In uw analyse signaleert u problemen met de aansturing en coördinatie. In relatie tot recente mutaties op directieniveau, waren reeds stappen gezet om hierin verbetering te brengen. Uw analyse maakt ons duidelijk dat de onderwerpen ICT en Digitale Dienstverlening nog meer aandacht behoeven. We willen deze problematiek serieus aanpakken. Op dit moment loopt het project Digitale Dienstverlening bij Publieksdiensten in aansluiting op het Kwaliteitshandvest en de Visie Dienstverlening Publieksdiensten. Het project wordt aangestuurd door het Directieteam.

In het conceptrapport worden de volgende 2 aanbevelingen gedaan door de Rekenkamer:

- Zorgdragen voor een duidelijke coördinatie en aansturing van de afdelingen door de directie
- Bepalen van ambitieniveau ten aanzien van digitale dienstverlening

De aanbevelingen in het rapport hebben wij overgenomen. Onze aanpak van het proces digitale dienstverlening zoals verwoord in de oplegnotitie en de projectopdracht digitale dienstverlening Publieksdiensten en de al eerder ingezette koers op organisatieontwikkeling, geven hier blijk van.

Wij nemen aan dat de bestuurlijke reactie op het conceptrapport integraal opgenomen zal worden in het definitieve rapport. Wij horen graag van u wanneer dit rapport door U aan de Raad wordt aangeboden.

Over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen in samenhang met de inmiddels lopende projecten zal aan de Raad gerapporteerd worden bij de behandeling van de jaarrekening 2006 en het 1e concernbericht 2007.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Bergen op Zoom,

secretaris,

burgemeester,

Drs. A. Haasnoot

Drs. J.M.M. Polman

Nawoord

Met inachtneming van de reactie van het College van B&W hoopt de Rekenkamer West Brabant overeenkomstig haar missie een aanvullende bijdrage te leveren aan de in gang gezette maatregelen die dienen te leiden tot de voortdurende verbetering van het openbaar bestuur.

De Rekenkamer West Brabant acht het wel zinvol dat het College de maatregelen zowel tijdgebonden en toetsbaar formuleert.

Geraadpleegde documenten

- Actieprogramma Andere Overheid
- Beheerplan Website-Intranet d.d. 25 januari 2005
- Beleidsverkenningen 2006-2010
- Coalitieakkoord 2006-2010
- Collegeprogramma 2006-2010 d.d. 31 augustus 2006
- EGEM-rapport d.d. 21 december 2005
- ICT Jaarplan 2006 d.d. 24 mei 2006
- ICT-beleidsnota 2001-2004 d.d. 22 februari 2001
- ICT-beleidsnota 2006-2010 'ICT krijgt vleugels' d.d. 30 mei 2006
- Memo Project digitale dienstverlening d.d. 1 februari 2006
- Onderzoeksopdracht commissie beleidsevaluatie ICT-beleid d.d. december 2004
- Op koers: Leiders aan het roer! d.d. 30 november 2005
- Oplegnotitie projectopdracht dienstverlening Publieksdiensten d.d. 25 oktober 2006
- Plan van aanpak project 'Doorontwikkeling internet en intranet' d.d. 28 september 2004
- Programmabegroting 2006-2009
- Projectopdracht dienstverlening Publieksdiensten d.d. 25 oktober 2006
- Projectplan kwaliteitshandvesten d.d. mei 2006
- Samenwerking ICT in West-Brabant d.d. 4 mei 2005
- Sectorplan Maatschappelijke Dienstverlening d.d. januari 2006
- Visie op dienstverlening d.d. 25 oktober 2006

Actoren

Bij de invulling van de digitale dienstverlening kunnen de volgende vijf actoren worden onderscheiden:

- Vakafdelingen
- Directieteam
- ICT-afdeling
- College
- Gemeenteraad

Daarnaast zijn er twee overlegorganen waarin meerdere van bovenstaande actoren in vertegenwoordigd zijn:

- Webraad
- ICT-platform

Hierna worden bovengenoemde actoren en overlegorganen kort toegelicht.

1

Vakafdelingen

Op de vakafdelingen staan de primaire processen centraal. ICT is voor deze afdelingen een middel om zowel de interne informatievoorziening als de externe dienstverlening te verbeteren.

2

Directieteam

Het directieteam bestaat uit de gemeentesecretaris en de directeuren van de vier sectoren. Het directieteam heeft zich in personele zin de afgelopen drie jaar volledig vernieuwd. Eén van de directeursfuncties is momenteel nog op interim-basis ingevuld.

3

ICT-afdeling

Binnen de stafafdeling Beleid en advies van de sector Middelen is ook de subafdeling ICT beleid en advies ondergebracht. De (sub)afdeling bestaat uit een beleidscoördinator, twee ICT-adviseurs en een technisch adviseur.

4

College

Als gevolg van de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2006 en de vorming van een nieuwe coalitie, bestaat het college momenteel volledig uit nieuwe wethouders.

5

Gemeenteraad

De rol van de gemeenteraad bij de invulling van digitale dienstverlening is niet onderzocht. Wel is tijdens de quick scan gebleken dat de één van de fracties al in 2003, bij de bespreking van het Beleidskader 2004-2007 op de invoering van een digitaal loket heeft aangedrongen.

6

Webraad

De webraad bewaakt het redactiestatuut van de internetsite van de gemeente. De raad vergadert drie keer per jaar om actuele kwesties te bespreken. Daarnaast heeft de webraad als doel om aan de digitale bewustwording van de rest van de organisatie te werken. Het internet is bij de overige medewerkers namelijk nog niet als standaard-communicatiemiddel ingeburgerd.

De webraad bestaat uit de directeur Middelen, een publicist per sector, de applicatie-beheerder en een communicatieadviseur. De taken en bevoegdheden van de webraad en zijn leden zijn opgenomen in het Beheerplan voor de website.

7

ICT-platform

Het ICT-Platform is een overblijfsel van de organisatiestructuur voor de reorganisatie van de sector middelen in juli 2005. De diverse adviesfuncties (w.o. ICT) waren toen nog verspreid over de verschillende sectoren ondergebracht. Het platform functioneerde als een afstemmingsoverleg. Op dit moment bestaat het platform uit de afdeling ICT en de directeur Middelen.



