

De wereld achter de website van grote gemeenten kent nog nauwelijks samenhang en beleid

In de afgelopen jaren hebben veel gemeenten de weg naar het internet weten te vinden. Ging dit aanvankelijk in voorzichtige stapjes, nu wordt het nieuwe medium steeds ambitieuzer ingezet om de burger te bereiken. Op speciale internetsites¹ wordt bijgehouden welke gemeente het verst is. Maar wat we zien is slechts de voorkant; achter de façade van de website gaat een organisatie schuil. Iedere gemeente heeft op haar eigen manier deze organisatie opgetuigd en vormgegeven. Toch zijn er ook overeenkomsten en gemeenschappelijke werkwijzen te ontdekken die ook als richtlijn kunnen dienen voor andere gemeenten.

Om de wereld achter de websites te ontdekken, heeft PwC-Consulting² onderzoek gedaan bij twaalf grote gemeenten.³ Dit artikel beschrijft de resultaten van het onderzoek. Wij maken daarbij onderscheid tussen de aspecten beleid, organisatie, techniek en de belangrijkste succesfactoren bij de invoering. Hieruit hebben wij uiteindelijk een groeimodel voor gemeentelijke websites afgeleid.

Voorafgaand aan de interviews is een analyse gemaakt van de openbaar toegankelijke beleidsstukken van de gemeenten, zoals begrotingen en collegeprogramma's. Dit is gebeurd om te bepalen in hoeverre er een verband bestaat tussen de beleidsdoelstellingen van een gemeente en het gebruik van het internetkanaal. Over het algemeen zijn verwijzingen naar dienstverleningsverbetering door het gebruik van internet slechts op zeer bescheiden schaal terug te vinden in de beleidsstukken van de gemeenten. Ook de samenhang tussen verschillende beleidsonderdelen was meestal niet vanzelfsprekend. Integratie van of logische koppelingen tussen het ICT-beleid, het dienstverleningsbeleid en het internet- of E-government-beleid konden niet uit de stukken worden opgemaakt. In de interviews werd dit beeld door de meeste

MARCEL HOOGWOUT

Senior consultant adviesgroep Binnenlands Bestuur van PwC-Consulting, tevens doet hij promotieonderzoek naar organisatiemodellen voor elektronische overheidsdienstverlening aan de Universiteit Twente

gemeenten bevestigd. Het in samenhang nadenken over het gebruik van internet in relatie tot andere beleidsgebieden van de gemeente is, op enkele positieve uitzonderingen na, maar zeer beperkt ontwikkeld. Voor veel gemeenten is het realiseren van de internetsite nog steeds een doel op zichzelf.

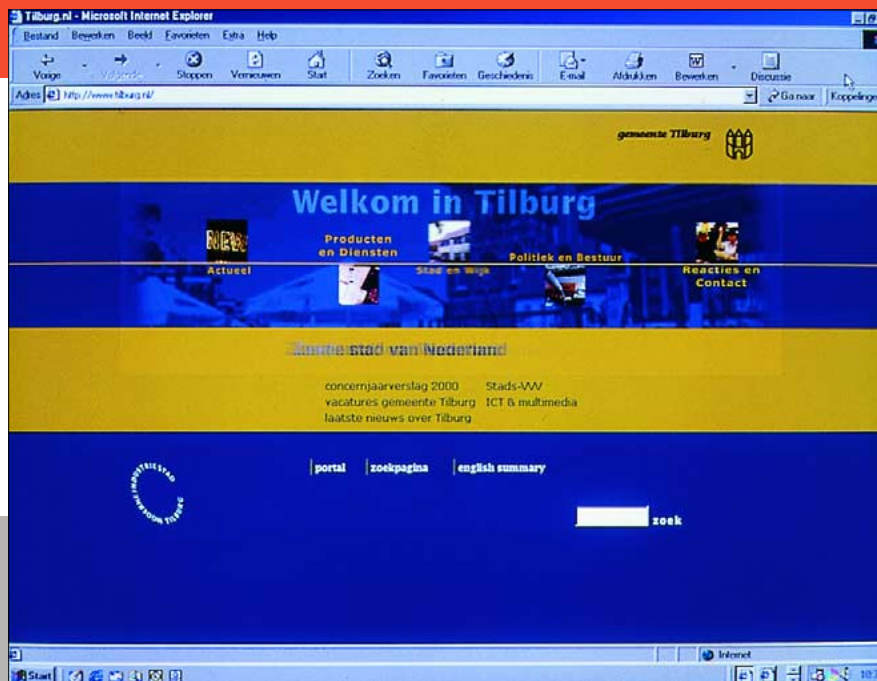
Slechts twee van de twaalf bezochte gemeenten hebben een aparte portefeuillehouder Dienstverlening. Opvallend is ook dat de portefeuille ICT in slechts weinig gemeenten als een begerenswaardige wethoudersportefeuille wordt beschouwd. Internet en ICT hebben blijkbaar nog steeds niet een voor politici aantrekkelijk imago.

Verscheidene gemeenten hebben geëxperimenteerd met interactieve beleidsvorming via internet, bijvoorbeeld in de vorm van chatboxen (o.a. Tilburg en Enschede) en discussieplatforms (o.a. Zaanstad). Bij al deze gemeenten waren de resultaten teleurstellend. Alhoewel de hoeveelheid reacties over het algemeen nog wel meevalt, wor-

stelt iedereen met de status van deze informatie. De interactieve beleidsvormings-experimenten moeten intensief worden begeleid en wekken verwachtingen op die achteraf door de gemeente meestal niet kunnen worden waargemaakt. De groep die reageert, is niet representatief voor de gemeentelijke samenleving, terwijl juist belangengroepen die de weg naar de gemeente toch al weten te vinden, internet als een extra kanaal zien om hun toch al bekende mening nog eens extra over het voetlicht te brengen. Veel gemeenten hebben de ambities op het gebied van E-democracy dan ook inmiddels voorlopig in de wacht gezet.

Organisatie veelal in handen van afdelingen Voorlichting en Communicatie

Bij de meeste geïnterviewde gemeenten ligt de verantwoordelijkheid voor de internetsite bij de afdeling Voorlichting of Communicatie. Daarnaast is er vaak een redactieraad actief met deelnemers uit de verschillende lijnafdelingen en een ICT-afdeling. In de meeste gevallen heeft deze redactieraad alleen bevoegdheden op het vlak van het periodiek verversen van de inhoud op de site. In sommige gevallen



is de redactieraad ook het coördinerend platform voor beslissingen over nieuwe functionaliteiten en investeringen in de site. De meeste onderzochte gemeenten experimenteren met manieren om het vullen van de pagina's met informatie van de vakafdelingen bij die afdelingen zelf neer te leggen. Vrijwel iedereen is inmiddels overgegaan op een zogenaamde database gestuurde site. Hierbij kunnen pagina's in een database vanuit verschillende punten in de organisatie worden gevuld, terwijl de lay out en samenhang centraal kan worden beheerd. Sommige gemeenten hebben de lijnmedewerkers formeel getraind op de zowel technische als communicatieve kant van het webpagina schrijven voordat zij de bevoegdheid kregen mutaties op de database met webpagina's uit te voeren. Het was daarom opvallend dat bij een aanzienlijk deel van de gemeenten hiervoor structureels niets was geregeld.

Een specifiek aandachtspunt in de gesprekken was de afhandeling van binnenkomende e-mails. Alle gemeenten hebben hiervoor inmiddels procedures afgesproken, alhoewel de inhoud van deze procedures sterk verschilt. Bij geen van de onderzochte gemeenten worden op de site persoonsgebonden e-mailadressen gebruikt (met uitzondering van enkele wethouder- en raadsledenadressen). Enkele gemeenten laten de e-mail binnenkomen bij de afdeling Postregistratie, zodat de e-mail hetzelfde traject kan doorlopen als elk ander poststuk. Anderen maken gebruik van groepsadressen per dienst

of afdeling. De diensten of afdelingen moeten dan zelf zorgen voor opname in het postregistratiesysteem. In sommige gevallen wordt centraal gecontroleerd op het regelmatig legen van de groepspostbussen. De ervaringen bij de gemeenten leert dat zelfs deze relatief eenvoudige vorm van interactie met klanten via het internet al een groot stuk discipline en een aan proces-herontwerp grenzend ingrijpen in de organisatie vraagt. Dit voorspelt des te grotere veranderingen in de organisatie als de gemeenten online echt interactief willen gaan.

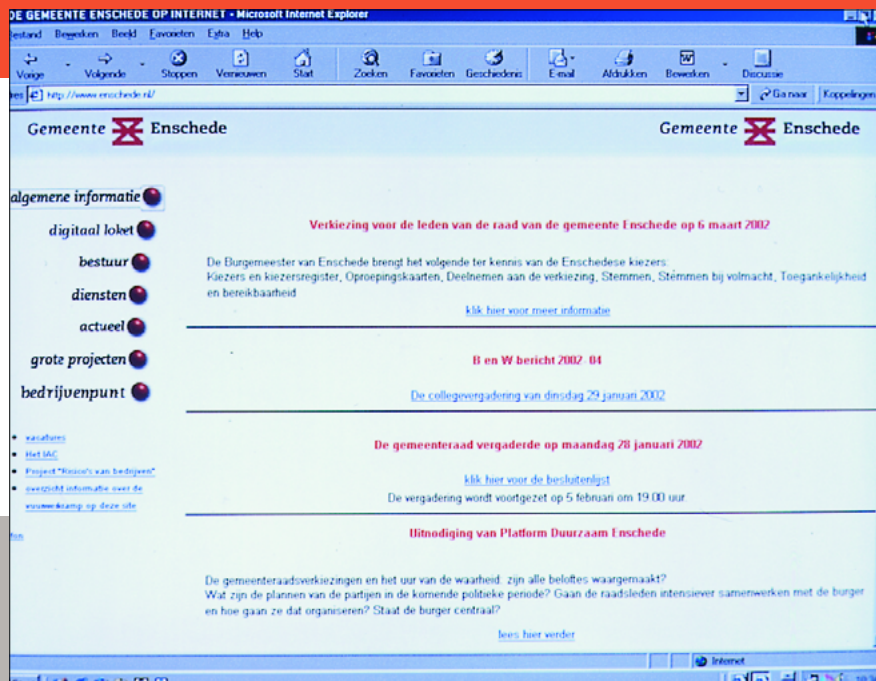
Wat de techniek betreft, verschillen de gemeenten vooral in de mate van uitbesteding. Daarbij komen zowel vormen voor waar de site op de server van een externe internet service provider (ISP) is gestationeerd, als vormen waarbij de gemeente zelf een internet server heeft draaien met een eigen continue lijn naar het internet. Er kon vooralsnog geen verband worden afgeleid tussen ontwikkelingsfase van de site en het gebruik van externe providers. De voordelen van database gestuurde sites boven platte HTML-sites worden bij de in het onderzoek betrokken gemeenten breed onderkend, ondanks de hogere initiële investeringen.

Belangrijkste succesfactoren

De totale ontstaansgeschiedenis van de internetsite overziend, hebben de gemeenten de volgende aspecten het

meest genoemd als essentiële factor voor hun succes:

- *Een kleine enthousiaste groep ambtenaren:* de meeste sites zijn opgekomen op initiatief en door het enthousiasme van een klein groepje ambtenaren of, zoals één gemeente het uitdrukte 'een stelletje mafkezen' die meer uit hobby, dan uit beleidsoverwegingen aan de slag zijn gegaan. Enkele gemeenten waren zich zeer bewust van de kwetsbaarheid van de website door de afhankelijkheid van deze enthousiastelingen en hebben daarop in de organisatievorm zo goed mogelijk geanticipeerd.
- *Het kunnen laten zien van resultaten:* de demonstratiefunctie van eerdere versies van de eigen website blijkt zeer effectief te hebben gewerkt om ook andere partijen in de gemeentelijke organisatie betrokken te krijgen bij het internetproject.
- *Bestuurlijk draagvlak:* het hebben van een betrokken wethouder werd door enkele gemeenten als een zeer belangrijke steun in de rug ervaren. Opvallend is dat dit overwegend speelde in een latere ontwikkelingsfase van de site en nauwelijks bij het voor het eerst online gaan.
- *Het kunnen aanhaken bij een andere organisatorische ontwikkeling:* vooral in de latere ontwikkelingsfasen is het essentieel gebleken om de ontwikkeling van de internetsite te koppelen aan een ander traject waaraan in beginsel meer politieke aandacht en prioriteit wordt gegeven. Markante genoemde voorbeelden wa-



ren in dit verband de verhuizing naar een nieuw gemeentehuis, een herindeling of de ontwikkeling en implementatie van een nieuw dienstverleningsconcept. Vaak konden alleen door de koppeling voldoende middelen worden verkregen om ook daadwerkelijk een sprong voorwaarts te maken in functionaliteit van de site.

Opvallend is ook hetgeen niet is genoemd als kritieke succesfactor of knelpunt, zoals het betrekken van de burger bij de ontwikkeling van de site en de omvang van de benodigde investeringen. De ontwikkelingsgeschiedenissen van de gemeentelijke websites lijken voornamelijk zoektochten naar draagvlak, enthousiasme en begrip binnen de eigen organisatie. Geld en de resultaten voor de burger worden meer gezien als resultanten van deze zoektocht.

Groeimodel gemeentelijke internetsites

Uit de gesprekken met de onderzochte gemeenten over de ontwikkeling van hun internet site kon een patroon worden afgeleid. Hieruit blijkt dat de ontwikkeling van de internetsites niet geleidelijk (evolutionair) verloopt, maar veeleer een revolutionair karakter kent. Na een periode van relatieve stabiliteit, wordt de oude site volledig aan de kant geschoven en wordt op de tekentafel een volledig nieuwe site met achterliggende visie en organisatie ontwikkeld.

Daarbij is duidelijk een indeling in ontwikkelstadia van de site te herkennen, die hierna wordt aangeduid als generaties. Grofweg kunnen daarbij de volgende vier generaties worden onderscheiden:

1 **Eerste generatie** Dit betreft meestal een platte HTML-site, opgericht door een klein aantal enthousiaste amateurs uit de ambtelijke organisatie. Deze enthousiaste medewerkers komen doorgaans uit de technische (ICT) hoek van de organisatie. De site kent vooral statische informatie die niet al te vaak verversst hoeft te worden (de gemeentegids online). In deze generatie bestaat er nog geen beleid op het gebied van internet; de politieke betrokkenheid is erg laag. Gelukkig geldt dit ook voor de met de site gemoeide kosten, die meestal de omvang van het ontwerpen en drukken van een brochure niet overstijgen (enkele tienduizenden euro's).

2 **Tweede generatie** Nadat de eerste generatie-site de organisatie heeft wakker geschud, komt er een beweging op om de internet-site toch een centralere plaats in de organisatie te geven. De afdelingen voorlichting/communicatie nemen de fakkel over en passen de doelstellingen rond de site binnen de kaders van het communicatiebeleid. De internetsite wordt een project met een projectleider en een budget van inmiddels enkele tonnen. De inhoud blijft nog steeds steken op het niveau van informeren, al wordt de informatie dynamischer en vaker verversst (vgl.

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

3 **Derde generatie** De vakafdelingen beginnen het internetkanaal te ontdekken voor het realiseren van hun eigen primaire doelstellingen. Interactieve en transactieve diensten moeten een plaats krijgen binnen de site. Er moeten daarvoor koppelingen worden gelegd met de primaire administratieve systemen in de back-office. Aan de database standaard worden verscheidene andere technische standaards gekoppeld. De complexiteit neemt toe en daarmee ook de kosten die inmiddels in de miljoenen euro's kunnen lopen. Het internetkanaal krijgt een duidelijke plaats in het beleid op de primaire beleidsgebieden van de gemeente. Het internetproject krijgt een structurele plaats in de organisatie in de vorm van één of meer permanente afdelingen onder een verantwoordelijke directeur en portefeuillehouder. De politieke aandacht is dan ook navolgend. De overgang van tweede naar derde generatiesite wordt gekenmerkt door de ingrijpende gevolgen voor de werkprocessen in de lijnafdelingen. Vrijwel altijd moeten primaire processen en werkwijzen worden aangepast

om de diensten interactief via het internet te kunnen aanbieden. De internetsite is inmiddels van zelfstandig doel een middel/instrument geworden voor het realiseren van de andere gemeentelijke doelen.

De meeste van de in het onderzoek betrokken grote gemeenten bevinden zich in fase twee. Enkele gemeenten werken aan de overstap naar fase drie. De onderzoekers hebben aan dit groei-model zelf nog een vierde generatie toegevoegd. Alhoewel geen enkele onderzochte gemeente zich in deze vierde fase bevindt, menen zij mede op basis van signalen en ontwikkelingen in de praktijk en bij de rijksoverheid, dat deze laatste fase een reële vertaling is van de denkbeelden die er in het veld bestaan over de kant die het met e-government op zou moeten en kunnen gaan.⁴

4 **Vierde generatie** In de vierde generatie wordt het concept van de ge-

meentelijke internet site als ingang voor alle gemeentelijke diensten losgelaten ten gunste van een concept waarin de diensten worden aangeboden op sites en plekken die vanuit het perspectief van de burger logischer zijn. De huursubsidie kan ook op de internetsite van de woningcorporatie worden aangevraagd of op de site van het centrum voor werk en inkomen. Het paspoort wordt bijvoorbeeld centraal aangevraagd op een landelijke site www.paspoorten.nl. De overgang naar een vierde generatie vraagt grote veranderingen binnen de gemeentelijke organisatie. Het betekent het aangaan van intensieve samenwerkingsrelaties met andere loketdienstenaanbieders en het delen van autonomie. De knip tussen front en back-office wordt cruciaal. De gemeentelijke internetdiensten worden tot modules omgevormd, die door andere loketaanbieders in de internetsite of frontoffice kunnen worden geïntegreerd.

In onderstaand schema worden de generaties als volgt samengevat.

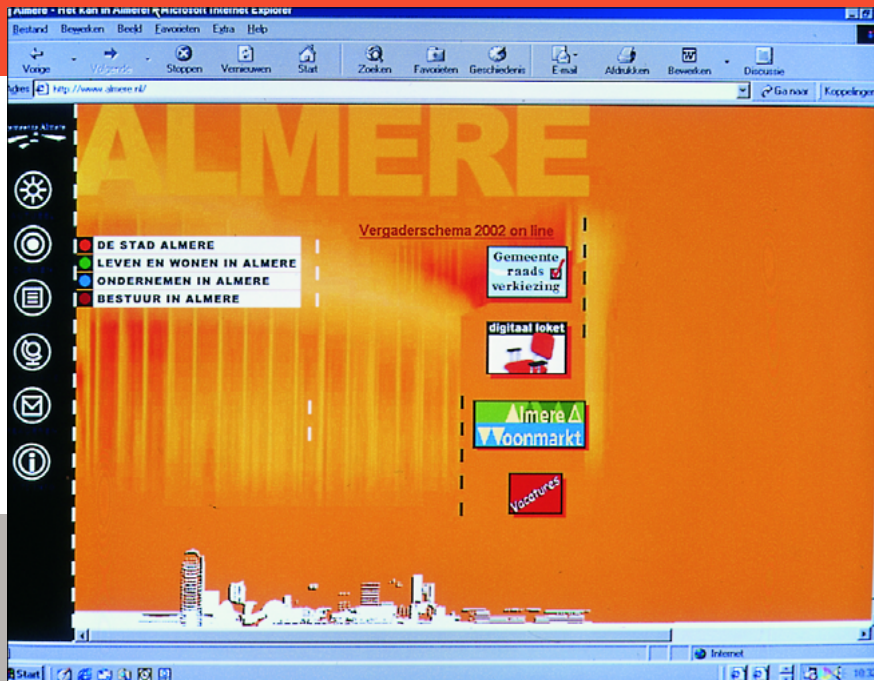
Ofschoon er voorbeelden zijn van gemeenten die fase één hebben overgeslagen, bestaat er op basis van het onderzoek sterk de indruk dat iedere gemeente op een of andere manier bij de ontwikkeling van haar internetsite al deze generaties moet doorleven. Het overslaan van een generatie verkleint de kansen op succes van de site in de volgende generatie.

De overgang van de ene naar de andere generatie is daarbij steeds de uitdaging en het struikelblok binnen de gemeenten.

Lessen uit het onderzoek

Uit het onderzoek kan een aantal conclusies worden getrokken die van belang kunnen zijn bij het ontwikkelen en implementeren van internetsites door gemeenten.

	<i>Generatie 1</i>	<i>Generatie 2</i>	<i>Generatie 3</i>	<i>Generatie 4</i>
<i>Kenmerk</i>	Ontwikkeling site is zelfstandig doel	Site is zelfstandig doel binnen de communicatiemix	Site is middel/ instrument voor realisatie andere doelen	Eigen-siteconcept wordt losgelaten ten gunste van aanbieden modules op sites waar het voor de burger het meest logisch is
<i>Inhoud site</i>	Statische informatie (gemeentegids)	Dynamische informatie (lokale weekblad)	Informatie, Interactie en transactie	Informatie, Interactie en transactie
<i>Techniek site</i>	HTML	Database	Database plus modules interfaces backoffice systemen	Modules die ook op andere sites (kunnen) worden aangeboden
<i>Beleid</i>	Zeer beperkt	Met name communicatie-beleid	Geïntegreerd met primair beleid	Vanuit klantperspectief versnipperd over meerdere partners
<i>Politieke betrokkenheid</i>	Zeer beperkt	Groeiend maar nog niet cruciaal. Is onderdeel van ICT portefeuille	Zeer groot, wordt aparte wethoudersportefeuille	Zeer groot i.v.m. aangaan van samenwerkingsrelaties en delen autonomie
<i>Organisatie</i>	Enthousiaste hobbyisten	Projectorganisatie getrokken door voorlichting/-communicatie	Lijnafdeling	Uitvoering mede door meerdere externe partners
<i>Budgethouder</i>	Geen apart budget: middelen worden bijeengesprokkeld uit bestaande budgetposten	Budget beheerd bij centrale afdeling	Budget beheerd bij lijn-afdelingen die voor het geld centrale ondersteuning inhuren	Bij lijnafdelingen die voor het geld centrale of externe ondersteuning inhuren
<i>Kosten/-investeringen</i>	Vgl. maken brochure: (€ 5.000 - €30.000)	Enkele tonnen	Meerdere miljoenen	Meerdere miljoenen, maar gedeeld met meerdere partners



De belangrijkste daarvan zijn:

- E-government komt niet uit de lucht vallen. Iedere gemeente die online gaat zal een groeiproces moeten doorleven. Met name het gereed krijgen en laten wennen van de rest van de organisatie voor de volgende fase kost daarbij tijd. Het overslaan van één of meer groeistadia verkleint de kans op succes. Accepteer daarom de verschillende stadia en baseer implementatietrajecten hier ook op.
- Indien een gemeente nog geen website heeft, besteedt dan niet te veel tijd aan het nadenken over een blauwdruk voor de ideale site en het creëren van een draagvlak bij management en bestuur. Het online gaan op zich zelf is de beste manier om partijen betrokken te krijgen en duidelijk te krijgen wat men wel en niet wenselijk vindt. Het afbreukrisico blijkt met name bij eerste-generatiesites beperkt te zijn. Dit terwijl, mede gezien de beperkte kosten van deze sites, het politieke draagvlak ook nog niet doorslaggevend hoeft te zijn.
- Vooral bij de overgang van eerste naar tweede generatiesite en van tweede naar derde generatiesite is het cruciaal om aansluiting te zoeken bij andere vaak op zichzelf staande organisatieprojecten, zoals verbouwingen/verhuizingen, herindelingen en andere reorganisaties.
- Het gebruik van internet voor E-democracy-achtige toepassingen stuit nog op te veel fundamentele en

praktische problemen. Indien een gemeente het internet wil gebruiken voor het betrekken van burgers bij politieke discussies, dan is het misschien verstandiger de daarvoor beschikbare middelen niet in de eigen site te investeren, maar te gebruiken voor subsidies aan belangengroepen. Deze belangengroepen zijn vaak effectiever om achterbanen te mobiliseren met behulp van internet dan de gemeente ooit kan zijn. De gemeente krijgt een heldere en vaak goed doordachte mening van een kant waarvan zij de representativiteit veel beter kan inschatten dan van mensen die direct via internet reageren. Daarnaast hoeft de gemeente zich niet bij voorbaat te committeren aan de uitkomsten. Via de eigen site zijn immers geen verwachtingen gewekt, die suggereren dat de bijdragen ook daadwerkelijk worden overgenomen.

- Gezien de hoge investeringen die zijn gemoeid met de overgang van een tweede- naar een derde-generatiesite, zouden gemeenten veel meer de onderlinge samenwerking moeten zoeken en gemeenschappelijk functionaliteiten moeten (laten) ontwikkelen die hun backofficesystemen kunnen ontsluiten.

Al met al uitdagingen genoeg voor de gemeente met E-government ambities. Bij iedere overgang naar een volgende generatie van de website zal men creativiteit en uithoudingsvermogen nodig hebben. Maar wie weet, misschien lukt het dan ook uw ge-

meente om van de website niet alleen een doel op zich zelf te maken, maar uit te breiden tot een nuttig hulpmiddel voor het realiseren van de doelen waar de gemeente werkelijk voor bestaat.

Noten

- 1 Zie onder andere www.webdam.nl
- 2 PwC-Consulting is sinds 1-12-2001 de nieuwe naam van management consultancy-poot van PricewaterhouseCoopers N.V.
- 3 De in het onderzoek betrokken gemeenten zijn Almere, Arnhem, Breda, Den Bosch, Eindhoven, Enschede, Groningen, Hengelo, Leeuwarden, Tilburg, Zaanstad en Zwolle
- 4 Zie bijvoorbeeld het interview met minister Van Boxtel in het *NRC-Handelsblad* van 22 november 2000. Zie ook de ontwikkelingen rond het online aanbieden van de huursubsidie in het EOS-project van VROM.