

*Auteur: Drs. A. van de Maat (2003).  
Evaluatie Overheidsloket (OL2000)*

# De introductie van Overheidsloket 2000

Universiteit Twente

Faculteit Bedrijf, Bestuur & Technologie

Opleiding Bestuurskunde

Major Publiek Management

EGO Profileringsmodule:

Informatisering en publieke dienstverlening

Docent: Dr. R. Leenes

Auteur:

A. van de Maat

*November 2003*

# Inleiding

Voor u ligt het rapport *De introductie van Overheidsloket 2000*. Dit rapport is samengesteld door A. (Aryan) van de Maat, student van de opleiding Bestuurskunde (Major Publiek management) van de Universiteit Twente, in het kader van de module Informatisering en publieke dienstverlening. Dit rapport sluit aan op het rapport van de heer M.J. ter Hedde.

## Aanleiding rapportage

Bij de module informatisering en publieke dienstverlening wordt naast het deelnemen aan discussies en het houden van een presentatie van de studenten verlangd dat zij een rapport schrijven. Het rapport moet in eerste instantie raakvlak hebben met de inhoud van de module (de voorgeschreven literatuur). Daarnaast wordt van de studenten verwacht dat zij naast de voorgeschreven literatuur ook andere literatuur gebruiken (om een goede vergelijkende analyse omtrent het betreffende onderwerp mogelijk te maken). Er is door de auteur van dit rapport gekozen voor een onderwerp dat naar zijn mening goed aansluit bij de voorgeschreven literatuur. Zo wordt namelijk in het voor deze module voorgeschreven boek *Klantgericht werken in de publieke sector; inrichting van de elektronische overheid (2001)*, ook uitvoering stilgestaan bij de burger en overheid in de informatiesamenleving. Naast de thematiek van klantgericht werken, wordt door de auteurs van het boek ook uitvoering stilgestaan bij onderwerpen als: de verschillende rollen van overheid en burger, de (veranderde) relaties tussen overheid en burger, (veranderde) dienstverlening in de publieke sector, de elektronische overheid etc

## Probleemstelling

Zoals in de vorige paragraaf al aangegeven is zal in dit rapport het onderwerp Overheidsloket 2000 (OL2000) centraal staan. Hierbij heeft de volgende probleemstelling als basis gediend: "Hoe zag de introductie en werking van Overheidsloket 2000 eruit, en welke oplossingen (en veranderingen) werden hierdoor aangereikt?"

## Onderzoeksdoelstelling

De doelstelling van het rapport is om inzicht te verschaffen in de aanleiding, het ontstaan en de introductie van Overheidsloket 2000. Het betreft hier een beschrijvende en exploratieve analyse waarbij af en toe naar verschillende praktijkvoorbeelden wordt verwezen. Na het lezen van deze rapportage moet de lezer enig inzicht hebben omtrent de situatie van zowel de overheid als de burger voor en ten tijde van de invoering van Overheidsloket 2000. Het doel van de centrale vraag is het inzichtelijk maken van de te verwachten veranderingen (mogelijke gevolgen) die OL2000 met zich meebrengt voor de relatie tussen de politiek-ambtelijke top en de uitvoering in de frontoffice.

## Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen hebben ten grondslag gelegen aan de inhoud van dit rapport:

- Welke geschiedenis ging er vooraf aan de introductie van OL2000?
- Wat waren de directe en indirecte aanleidingen tot het ontstaan van OL2000?
- Welke uitvoeringsproblemen waren er binnen de gemeentelijke dienstverlening voordat OL2000 werd geïntroduceerd?
- Wat is het Service Centra van de Overheid?
- Wat was de kern en de definitie van OL2000? En welke uitgangspunten heeft OL2000 gehad?
- Hoe zag OL2000 en haar doelstellingen eruit?
  
- Wat zijn vraagpatronen? En hoe kan de publieke dienstverlening vraaggericht te werk gaan?

- Wat betekende OL2000 voor de gemeentelijke overheden en haar publieke dienstverlening?
- Hoe realiseert OL2000 een vraaggerichte publieke dienstverlening?
- Wat veranderde er binnen de gemeentelijke organisatie door de invoering van het concept Overheidsloket 2000?
  - *Wat waren de veranderingen en gevolgen van het introduceren van OL2000 voor de publieke organisatie?*
  - *Wat verstaat men onder klantgericht / vraaggericht te werk?*
  - *In hoeverre werd de relatie overheid-burger en de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd door OL2000?*

Elke onderzoeksvraag is verder nogmaals aan het begin van de desbetreffende paragraaf opgenomen waar getracht wordt een antwoord op deze vraag te geven.

## Bereikte resultaten

Door het uitvoeren van literatuuronderzoek is allereerst een duidelijker beeld verkregen van de inhoud van het Programma Overheidsloket 2000. Vervolgens is ook duidelijk geworden welke impact de introductie van OL2000 heeft voor zowel de Overheid als de burger als klant. Vervolgens is dienstverlening van de overheid onder de loep genomen, waarbij veranderingen in de publieke dienstverlening middels het Programma Overheidsloket 2000 met al haar facetten uiteen gezet zijn. Tenslotte is de kwaliteit van de publieke dienstverlening in zijn geheel beschreven en geanalyseerd.

## Opbouw rapportage

Het rapport De introductie van Overheidsloket 2000 bestaat uit drie delen (hoofdstukken). In het eerste hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de destijds directe en indirecte aanleidingen tot de introductie en invoering van het programma Overheidsloket (OL2000). De kern van OL2000 met haar visie, uitgangspunten en doelstellingen komen in het tweede hoofdstuk aan bod. In hoofdstuk drie gaat de auteur in op de (ten doelgestelde) veranderingen en de veelal vastgestelde gevolgen van de invoering van OL2000. De veranderde dienstverlening in de publieke sector en de (verbeterde) kwaliteit van deze dienstverlening staan in dit hoofdstuk centraal. Het laatste hoofdstuk geeft de eindoverweging van de auteur weer.

-

# 1 Overheidsloket 2000 een introductie

## 1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal gekeken worden naar de aanleiding tot de introductie van het Programma Overheidsloket 2000. De auteur heeft geprobeerd om in dit hoofdstuk een antwoord te geven op de volgende vragen:

- Welke geschiedenis ging er vooraf aan de introductie van OL2000?
- Wat waren de directe en indirecte aanleidingen tot het ontstaan van OL2000?
- Welke uitvoeringsproblemen waren er binnen de gemeentelijke dienstverlening voordat OL2000 werd geïntroduceerd?

## 1.2 Indirecte aanleiding tot OL2000 (geschiedenis)

In een Brief van de hoofddirecteur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten aan de Minister voor Grote Stedenbeleid en Integratiebeleid, Van Boxtel, op 6 november 1998 werd geschetst dat Overheidsloket 2000 naar hun inziens een unieke kans bood om op doelmatige wijze bij te dragen aan een doeltreffende, hoogwaardige, moderne en vraaggerichte overheid. In de dagelijkse praktijk gesterkt in het nut en de noodzaak van deze één-loket aanpak. Volgens deze Vereniging van NL-gemeenten in Twente vergt OL2000 veel van de organisatie en de mensen er binnen om continu de burger centraal te stellen in plaats van de producten en diensten van de organisatie, maar het is zeer de moeite waard. Ook het kabinet constateerde dat het thema van de kwaliteit van de dienstverlening en daarbij het programma OL2000 destijds onder grote belangstelling stond. Dat bleek uit de discussie in de media en de politiek (Ministerie van Economische Zaken, 2002, p. 3).

Onder druk van de ontwikkelingen in de dienstverlening in het bedrijfsleven, de ontdekking van de mogelijkheden van de moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT) met als resultaat de opkomst van elektronische dienstverlening en het kwaliteitsdenken, is ook deze overheid de afgelopen jaren aandacht gaan besteden aan de organisatie van de informatievoorziening voor de uiteindelijke verbeteringen in de communicatie tussen burger en overheid en voor vergroting van de doelmatigheid van deze overheid (lees het eerste rapport, dhr. M.J. ter Hedde). Aangezien de burger een mondige consument is geworden, die hoge eisen stelt aan de publieke dienstverlening, zal het extra opvallen wanneer de gemeenten (de overheid) niet aan die hoge standaard kan voldoen. De onverplichte burgerzin, met een al dan niet door een ideologische gevoede belangstelling voor deze publieke zaak, is in de hedendaagse samenleving geen wijd verspreide deugd meer (Raad voor het openbaar bestuur, 1998, p. 23). Met andere woorden, de gemeenten vervullen een belangrijke rol in de contacten van burgers met de overheid (zoals in het eerste rapport dhr. M.J. ter Hedde te lezen is). De meeste contacten voor publieke dienstverlening aan burgers en bedrijven vinden immers plaats bij gemeenten (Ministerie van Economische Zaken, 2002, p. 8). De gemeenten (de overheid) produceerden complexe producten waarbij effectiviteit vaak centraal werd gesteld. Om tot meer effectiviteit te kunnen komen bij deze complexe producten startte het ministerie van Binnenlandse Zaken eind jaren tachtig het *concept Service Centra van de Overheid* (SCO) (meer hierover in paragraaf 2.2) (Shoop, 1999, p. 8). Als gevolg op het concept SCO heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) halverwege 1995 besloten het *programma Overheidsloket 2000* (OL2000) te introduceren. Het programma was één van de belangrijkste projecten die zich reeds (mede) gericht hebben op de verbetering van gemeentelijke dienstverlening. De *één-loket-gedachte* werd hierdoor in Nederland gelanceerd en heeft sindsdien grote aanhang gekregen (Poelmans, 2001, p. 103). Het programma Overheidsloket 2000 richtte zich op de ontwikkeling van vraaggerichte geïntegreerde fysieke en elektronische dienstverlening bij gemeenten op domeinen Bouwen en Wonen, Zorg en Welzijn en Bedrijven (Ministerie van Economische Zaken, 2002, p. 13). De invoering van dit zogenoemde één-loket-gedachte (concept) leidde veelal tot dienstverlening waarbij de vraag van de burgers en bedrijven centraal stond en niet het product of dienst van de gemeente. De belangstelling die binnen het concept SCO en het programma OL2000 aanwezig was, duidt erop dat er aandacht is voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening (Post, 1997, p.7).

De aandacht leidde er toe dat er binnen de overheid en gemeenten de wens ontstond om in het jaar 2001 minimaal 25% van de publieke dienstverlening langs een elektronische weg te laten verlopen. Tevens wenste deze (gemeentelijke) overheden een ontwikkeling van een landelijke infrastructuur voor gegevensuitwisseling in de gezondheidszorg (de zorgpas) en de inrichting van geïntegreerde en vraaggerichte loketten voor burgers en bedrijven zoals in het kader van Overheidsloket 2000 al was beschreven (Duivenboden, Lips, 2001, p. 20). Volgens de overheid heeft het concept Overheidsloket 2000 de ambitie om voor de problematiek (fragmentatie van de publieke dienstverlening) een oplossing aan te bieden (Post, 1997, p. 7). De vragen die reeds eerder in de voorgaande paragraaf zijn genoemd en binnen de bovenstaande context gerechtvaardigd kunnen worden, worden daarom in deze rapportage centraal gesteld: "*Hoe zag de introductie en werking van Overheidsloket 2000 eruit, en welke oplossingen (en veranderingen) werden hierdoor aangereikt?*" Het doel is het inzichtelijk maken van de te verwachten veranderingen (mogelijke gevolgen) die OL2000 met zich mee (zou moeten) brengen en daadwerkelijk heeft gebracht voor de relatie tussen de politiek-ambtelijke top en de uitvoering in de frontoffice.

### 1.3 Directe aanleiding tot OL2000 (publieke dienstverlening)

Zoals in de inleiding af te leiden valt speelt een belangrijk deel van de contacten van burgers en bedrijven met de overheid zich af in gemeenten. De burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven hebben op verschillende manieren relaties en contacten met de overheid. De gemeenten

nemen hierbij een speciale plaats in als belangrijk interactiepunt tussen overheid en bestuurders. De bestaande problemen bij de gebruikelijke publieke dienstverlening die een aanleiding vormden tot het invoeren van verschillende projecten ter verbetering van de publieke dienstverlening (waaronder OL2000), liggen allereerst in het verschil in *logica* tussen burger en overheid. De gevolgen van dit verschil in logica tussen de burger (bedrijven) en overheid zijn onder anderen, dat de burger van het kaste naar de muur werd gestuurd bij haar verzoek naar dienstverlening. Ook werden diensten gemist die later wel noodzakelijk bleken te zijn of het bestaan van deze diensten bij de burger of bedrijf niet bekend waren. Dit leidde uiteraard tot het niet kunnen doen van een aanvraag door deze groep. Immers aanraking met het beleid van de centrale overheid verloopt veelal letterlijk via de gemeente. Zoals er reeds eerder is beschreven is de relatie tussen gemeentelijke overheid en bestuurders (centrale overheid) allereerst in toenemende mate al een punt van zorg geworden. Kreten als: verkokering, bureaucratie en vervreemding van de omgeving passeerden onze revue. De (gemeentelijke) overheid zou te veel in zichzelf gekeerd zijn en te ver vervreemd van haar omgeving (Shoop, 1999, p. 13). De kwaliteit van de relatie met de omgeving wordt mede beïnvloed door de kwaliteit van de relatie tussen de politici en de ambtenaren in de gemeente. Samenvattend kan gezegd worden dat er een *geconstateerde gebrekkige effectiviteit* van het overheidsoptreden geconstateerd werd. Dit probleem mag dan ook de eerste geconstateerde aanleiding (geconstateerd probleem binnen de dienstverlening) voor OL2000 genoemd worden.

→ Gevolgen verschil in logica:

- van kastje naar de muur;
- missen van diensten, die later wel noodzakelijk waren;
- bestaan van diensten niet bekend dus geen aanvraag;
- organisaties doen dubbel werk;
- ellenlange wachtrijen;
- fragmentatie als kernprobleem.

Een tweede te constateren probleem binnen de publieke dienstverlening en aanleiding tot OL2000 is gelegen in de eind jaren 80. Als reactie op de economische crisis van deze jaren 70 en eind 80 kwam er veel aandacht voor de interne bedrijfsvoering van de (gemeentelijke) overheid. Efficiëntie stond hierin centraal. Destijds is in het openbaar bestuur een aantal grootschalige veranderingsprocessen in gang gezet, waarbij het vooral ging om de regiovorming die de schaal van het bestuur beter beoogt af te stemmen op de schaal van maatschappelijke problemen (Shoop, 1999, p. 13). Een dergelijk proces zou volgens Shoop de kans bieden om de kwaliteit van het bestuur te verbeteren, maar een serieuze oriëntatie op de omgeving of op de bestuurden lijkt te ontbreken. Eén van de mogelijke gevolgen die hij noemt is een toenemende *kloof tussen het aanbod van de overheid enerzijds en de vraag van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties anderzijds*. Een verdere vervreemding door de overheid van haar omgeving is daarmee niet ondenkbaar (Derksen, 1995, p. 2).

Een derde probleem is *fragmentatie* van de publieke dienstverlening. De publieke dienstverlening was namelijk opgedeeld in verschillende sectoren. Binnen deze sectoren waren vervolgens weer verschillende organisaties actief en deze organisaties waren op hun beurt weer opgedeeld in verschillende afdelingen. Dat de publieke dienstverlening gefragmenteerd werd aangeboden vormde zodoende een belangrijke oorzaak van de gebrekkige effectiviteit van het overheidsoptreden en een laag doel(groep)bereik (Shoop, 1999, p. 14). Immers, de afdelingen en organisaties deden dubbel werk dat vervolgens leidde tot veelal ellenlange wachtrijen. Fragmentatie van de gemeentelijke overheid mag daarom als kernprobleem binnen de publieke dienstverlening, voordat OL2000 was ingevoerd, aangegeven worden. Tevens vormde dit kernprobleem (fragmentatie) de grootste aanleiding tot het invoeren en experimenteren met het programma Overheidsloket 2000.

Tevens zou de ontwikkeling in de jaren 90 ook een aanleiding tot OL2000 kunnen zijn geweest. Immers, in het begin van de jaren 90 kwam de servicekwaliteit van de overheid naar de burger toe centraal te staan. Neem als voorbeeld de in paragraaf 2.2 beschreven Service Centra van de Overheid (SCO). Burgers werden enerzijds mondiger en veel eisend en anderzijds wilden de overheden zichzelf meer op kwaliteit en klantvriendelijkheid beoordelen. De *klant is koning* is een uitspraak en visie die onze revue passeerden. Ook de technische ontwikkelingen in deze jaren maakten het mogelijk om op

veel grotere schaal informatie, kennis en transacties aan te bieden. Dit te samen met het probleem van fragmentatie was een directe aanleiding tot de invoering van het programma Overheidsloket 2000.

Om meer zicht te kunnen krijgen op de kwaliteit van de publieke dienstverlening binnen gemeenten in Nederland heeft het kabinet in juni 2001 de werkgroep Benchmark gemeentelijke dienstverlening ingesteld. De werkgroep heeft destijds als opdracht onder andere gekregen voor een aantal belangrijke gemeentelijke diensten te inventariseren hoe de burger de kwaliteit van de diensten ervaart. Deze werkgroep heeft twee brede onderzoeken uitgezet. Daarbij gaat het om een burgeronderzoek naar tevredenheid en een onderzoek naar de publieke dienstverlening bij gemeenten. Uit deze onderzoeken trekt de werkgroep een aantal belangrijke conclusies (met oog op knelpunten) voor deze paper. Allereerst constateerde de werkgroep dat burgers tevreden zijn over de geboden gemeentelijke dienstverlening. Deze tevredenheid van de burger wordt per product of dienst door verschillende factoren (de opstelling en deskundigheid van de medewerker, de totale doorlooptijd van het dienstverleningsproces, en de informatievoorziening). Een tweede conclusie die werd getrokken is dat de opstelling van de medewerker met name verbeterd kan worden door bij de werving van front-office personeel het zwaartepunt op vaardigheden te leggen, meer dan op kennis. De derde conclusie die de werkgroep trok is dat de verkorting van de doorlooptijd kan worden gerealiseerd door gebruik te maken van het één-loket-principe, een goede beschikbaarheid van front-offices en balies, voldoende adequate openingstijden en een zo laag mogelijk mandatering van bevoegdheden. De laatste belangrijke conclusie die getrokken werd is dat de informatievoorziening verbeterd dient te worden. Deze informatievoorziening kan bijvoorbeeld worden verbeterd door elektronische volgsystemen te gebruiken en overzichtelijke en goed bruikbare websides te bouwen.

De bestaande problemen binnen de publieke dienstverlening zoals hierboven is geschetst verdienen en krijgen binnen de hedendaagse praktijk van zowel burgers, bedrijven als de politiek de aandacht. Als oplossing voor deze problemen werd door de overheid de Service Centra van de Overheid (SCO) en het programma Overheidsloket 2000 (OL2000) naar voren gehaald. Het programma Overheidsloket 2000 vormde immers een tussenstap op weg naar het gewenste landelijk dekkende net van loketten (zie paragraaf 2.1). Het programma OL2000 zou allereerst (zoals reeds is genoemd) een bijdrage dienen te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening, met name met betrekking tot vraagoriëntatie. Ten tweede zou OL2000 een bijdrage dienen te leveren aan de vergroting van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het overheidsoptreden. Volgens Shoop zal door de intergrale aanpak van de geschetste problemen binnen de publieke dienstverlening (de problemen van de burger) en door integratie beleidsinformatie sneller worden ingegrepen in het beleidsproces (shoop, 1999, p. 18). Volgens Shoop *cs.* kan worden vastgesteld dat de aanleiding tot OL2000 het kernprobleem fragmentatie is. Immers dit probleem leidde er toe dat de informatievoorziening tot de burger (logica tussen burger en overheid) toegankelijker gemaakt zou moeten worden.

## 1.4 Samenvatting

*Welke geschiedenis ging er vooraf aan de introductie van OL2000?*

Volgens gemeenten in Twente vergt *OL2000* veel van de organisatie en de mensen er binnen om continu de burger centraal te stellen in plaats van de producten en diensten van de organisatie, maar het is zeer de moeite waard. Ook het kabinet constateerde dat het thema van de kwaliteit van de dienstverlening en daarbij het programma *OL2000* onder grote belangstelling stond. Dat bleek uit de discussie in de media en de politiek. De gemeenten vervullen een belangrijke rol in de contacten van burgers met de overheid. De meeste contacten voor publieke dienstverlening aan burgers en bedrijven vinden immers plaats bij gemeenten. De gemeentelijk overheden produceren complexe producten waarbij effectiviteit vaak centraal werd gesteld. Om tot meer effectiviteit te kunnen komen bij deze complexe producten startte het ministerie van Binnenlandse Zaken eind jaren tachtig het concept Service Centra van de Overheid (SCO). Als gevolg op het concept SCO heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) halverwege 1995 besloten het programma Overheidsloket 2000 (*OL2000*) te introduceren.

*Wat waren de directe en indirecte aanleidingen tot het ontstaan van OL2000; En welke uitvoeringsproblemen waren er binnen de gemeentelijke dienstverlening voordat OL2000 was geïntroduceerd?*

De gemeenten nemen een speciale plaats in als belangrijk interactiepunt tussen overheid en bestuurden. De bestaande problemen bij de gebruikelijke publieke dienstverlening die een aanleiding vormden tot het invoeren van verschillende projecten ter verbetering van de publieke dienstverlening, waaronder *OL2000*, liggen allereerst in het verschil in logica tussen burger en overheid. De gevolgen van dit verschil in logica tussen de burger (bedrijven) en overheid zijn onder anderen dat de burger van het kaste naar de muur werd gestuurd bij haar verzoek naar dienstverlening; dat de klanten diensten

misten, die later wel noodzakelijk waren geacht; dat bestaan van diensten niet bekend was; organisaties dubbel werk verrichtten; er ellenlange wachtrijen ontstonden; en fragmentatie als kernprobleem gold.

Ook de technische ontwikkelingen in deze jaren maakten het mogelijk om op veel grotere schaal informatie, kennis en transacties aan te bieden. Dit tesamen met het probleem van fragmentatie was een directe bron tot de invoering van het programma Overheidsloket 2000.

## 2 Het Programma Overheidsloket 2000

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is de kern van het Programma OL2000 verwoord. De auteur heeft getracht om in dit hoofdstuk een antwoord te geven op de volgende vragen:

- Wat is het Service Centra van de Overheid?
- Wat was de kern en de definitie van OL2000?
- Welke uitgangspunten heeft OL2000 gehad?
- Hoe zag OL2000 en haar doelstellingen eruit?
  - *Wat is een fysiek loket?*
  - *Wat is een digitaal loket?*
  
- Wat zijn vraagpatronen?
- Hoe kan de publieke dienstverlening vraaggericht te werk gaan?

### 2.2 Service Centra van de Overheid (SCO)

Vanaf 1991 zijn er vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten initiatieven genomen om de kwaliteit van de dienstverlening naar burgers te verbeteren. Deze initiatieven kunnen worden gebundeld onder de titel '*Service Centra van de Overheid*' (SCO).

De aandacht voor de dienstverlening aan de burger vloeide in eerste plaats voort uit de wens tot bestuurlijke en sociale vernieuwing. Een ander belangrijk motief was (zoals reeds in de voorgaande paragraaf is gezegd) het streven naar verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening en verhoging van de *efficiëntie* (Shoop, 1999, p. 14). De achterliggende doelstelling van deze Servicecentra zijn de producten en diensten van de overheid zoveel mogelijk via één loket (de één-loketgedachte) aan burgers en andere klanten aan te bieden. Het concept SCO hield in concreto in dat (semi-) overheidsorganisaties hun diensten en producten zoveel als mogelijk op één plaats (loket/ balie) aanbieden aan hun klanten - de burgers - en bedrijven. Door het samenvoegen van loketten, met andere woorden, het dienstenaanbod van de overheidsorganisaties te integreren in samenhangende vraagclusters die vanaf het gezichtspunt van de afnemers bij elkaar horen. Het idee is eigenlijk afkomstig uit Engeland, waar men deze vorm van dienstverlening in 'Civic Service Centres' (CSC) realiseert (Shoop, 1999, p. 14). Vanaf de jaren 90 starten in Nederland bij gemeenten van verschillende grootte experimenten op het gebied verbetering van de dienstverlening.

Drie soorten SCO's werden door het ministerie van Binnenlandse Zaken onderscheiden (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995b, pp. 5-10). Allereerst de SCO *het informatiepunt*, waarbinnen de burger aan één loket wordt ontvangen en vervolgens wordt doorverwezen naar de juiste afdeling. Een tweede SCO was *de accountmanager*. De accountmanager gaat een stap verder. Hij beheert de balie en haalt de gevraagde informatie of beslissing op. De accountmanager functioneert zodoende als intermediair zonder zelf over de afhandeling van de aanvraag te hoeven besluiten (geïntegreerde postbehandeling). *De clustering naar klantengroepen* was binnen de SCOs het meest vergaande model. Binnen deze SCO handelt de baliemedewerker - ofwel de contractambtenaar genoemd - de meeste vragen van de burger als klant zelf af en hoeft slechts in bepaalde omstandigheden een beperkt beroep te doen op de achterliggende organisatie. Hier is de contactambtenaar dus zelf in staat en bevoegd om de aanvraag af te handelen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1996, p. 7). Opgemerkt mag worden dat deze vorm het meest ingewikkeld is, omdat in een wederkerige relatie tussen front office (baliemedewerker/ contractambtenaar) en back office (beleidsafdelingen) moet worden voorzien. Zoals de

accountmanager alleen de aanvraag aflevert op het bestemde adres (en vervolgens het antwoord weer overbrieft aan de burger), zo moet de front office in het laatste model inhoudelijk door de back office worden aangestuurd. Bovendien moet het front office informatie doorspelen aan de back office die van belang kan zijn voor verdere beleidsontwikkeling.

## 2.3 Definitie en kern programma OL2000

Het programma Overheidsloket 2000 is inmiddels al een aantal jaren in gang. Er is zelfs destijds al gesproken over het feit dat het Overheidsloket 2000 sluit op 31 december 2002. Aan aandacht heeft het rondom OL2000 dus niet ontbroken (lees meer hierover in het derde rapport de praktijk - van dhr. T. Tenten). Uiteraard houdt het sluiten van OL2000 niet in dat de lokale overheden hun projecten (elektronisch loket, etc.) stoppen. Om die reden is het van belang dat er duidelijkheid wordt gecreëerd rondom het Programma Overheidsloket 2000 en haar belangstelling en aandacht voor de verbetering (van kwaliteit en efficiëntie) van publieke dienstverlening.

Het kernprobleem bij publieke dienstverlening zoals in de eerste hoofdstukken van deze paper te lezen viel was voornamelijk dat de logica van de burger een andere is dan die van publieke dienstverleners. OL2000 streeft als oplossingsmethode naar het ontwikkelen van vraaggerichte dienstverlening. Niet het bestaande aanbod van gemeentelijke diensten en producten staat centraal in de bejegening van de burger, maar de specifieke vraagpatronen van de burger, zoals vragen die te maken hebben met het aanvragen van een horecaverunning (Bekkers, 2001, p. 50). Binnen het overheidsloket 2000 wordt zodoende een start gemaakt met de centralisatie van de publieksfuncties. Tevens is er vaak een digitaal loket waar (in beperkte mate) naarmate de ontwikkelingen zich voortzetten steeds intensiever publiekszaken afgehandeld kunnen worden.

OL2000 is eigenlijk volgens de heer Poelmans een organisatieconcept dat de publieke dienstverleners in staat stelt hun organisatie vraaggericht om te vormen (Poelmans, 2001, p. 103). De Raad voor het openbaar bestuur geeft aan dat binnen OL2000 het gaat om het bevorderen van de totstandkoming van de één-loket-gedachte (Raad voor het openbaar bestuur, 1998, p. 15). Poelmans voegt hier aan toe dat OL2000 uitging van de één-loket-gedachte die inhield dat een burger met een vraag of een probleem bij één loket terecht moet kunnen en niet van het kastje naar de muur wordt gestuurd (Poelmans, 2001, p. 103). In de praktijk staat in het kader van het project OL2000 een verbetering van de informatievoorziening aan de burger centraal. De kern van de OL2000-gedachte was dus dat burgers en bedrijven zich maar tot één loket hoeven te wenden om informatie en diensten die vanuit hun perspectief één geheel vormen, ook als één geheel van de overheid te ontvangen (Poelmans, 2001, p. 103).

Een reeds trends, aandachtspunten en problemen in de maatschappij waren direct of indirect de bron van Overheidsloket 2000. Overheidsloket 2000 was één van de twee speerpunten in het beleid van het Rijk, inzake de toepassing van ICT in de relatie tot de burger. Het eerste speerpunt was de aandacht voor de toegankelijkheid van de informatievoorziening. Het tweede speerpunt was dus OL2000. Het vertrekpunt van OL2000 was het loket, het contactpunt tussen overheid en burger. OL2000 kende volgens het rapport De gang naar het loket van de Ministerie van Binnenlandse Zaken vier belangrijke ontwikkelingen Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1997c, 1996, pp. 7-10). De eerste ontwikkeling was de geconstateerde gebrekkige effectiviteit (reeds eerder beschreven in de rapportage van dhr. M.J. ter Hedde) van het overheidsoptreden. Zo kan het voorbeeld genoemd worden dat enerzijds armoede geconstateerd werd in Nederland en anderzijds veel geld overbleef van Bijzondere bijstand (Shoop, 1999, p. 15).

Het programma ofwel het concept Overheidsloket 2000 kende daarbij een viertal actielijnen. In de eerste plaats het opzetten van voorbeeldprojecten. In de tweede plaats het slechten van technologische, juridische en bestuurlijke barrières. In de derde plaats het vergroten van het aantal deelnemers en in de vierde plaats de verspreiding van kennis (Raad voor het openbaar bestuur, 1998, p. 16). Binnen dit programma was als eindperspectief gesteld dat er een landelijk dekkend net van loketten, waar burgers en bedrijven (zonder doorverwijzingen) terecht kunnen voor informatie en publieke diensten en producten.

Ten aanzien van alle aandacht rondom ICT binnen de publieke dienstverlening (elektronische overheid) mag opgemerkt worden dat het programma Overheidsloket 2000 een belangrijke rol speelde (OL2000, 2000). Het was één van de vaandel dragers van de Nederlandse e-government-gedachte. OL2000 stond in het teken van het realiseren van integrale dienstverlening rondom een aantal thematische en virtuele loketten. Hierdoor werd voorkomen dat het reeds genoemde voorbeeld - een burger van het



kastje naar de muur wordt gestuurd in de praktijk nog weer voorkomt. Op een virtuele plek kan de burger immers met al zijn vragen terecht (Bekkers, 2001, p. 50).

## 2.4 Bureaucratie te lijf

De nieuwe technologieën van ICT stellen de gemeenten (overheid) steeds voor nieuwe vragen en nieuwe uitdagingen. De consequenties van ICT-gebruik binnen de publieke dienstverlening en binnen de samenleving zijn veelal niet te overzien. De overheid had in het verleden een klassieke werkwijze. De klassieke werkwijze van de overheid houdt in dat het beleid van de overheid ten behoeve van een bepaalde doelgroep wordt ontwikkeld (Raad voor het openbaar bestuur, 1998, p. 11). Zoals reeds in de voorgaande paragrafen te lezen viel, voldoet deze benadering van de overheid niet meer, omdat de grenzen tussen groepen burgers vervagen en de individuele burger, meer dan voorheen, in staat is zijn specifieke wensen in de richting van deze overheid te formuleren. De overheid zal in de hedendaagse praktijk de richting van haar beleidsprocessen moeten omdraaien en zich daardoor veel gaan richten op de *vraagoriëntatie*. De klant de burger wordt dus binnen de huidige gemeenten centraal gesteld in een vraaggerichte benadering door deze gemeenten. Binnen het kader van Overheidsloket 2000 werden hiermee interessante experimenten uitgevoerd en werden verschillende uitgangspunten, visies en doelen gehanteerd.

De belangrijkste reeds genoemde politieke doelen die met Overheidsloket 2000 beter waren te bereiken, waren uiteraard gericht op de verbetering van de publieke dienstverlening. Het eerste doel betrof het ontwikkelen, middels ICT-instrumenten en het programma OL2000, van een *klantgerichte overheid*. De gemeenten gaan hun beleidsprocessen omdraaien en deze veel meer richten op de vraagoriëntatie, waarbinnen de burger als klant centraal wordt gesteld. Het tweede doel van OL2000 was de inzet van ICT in de openbare sector. Het derde specifieke doel van OL2000 was het verbeteren van de kwaliteit van het openbaar bestuur. De burgers die als klant werden benaderd dienden minder bureaucratie te ervaren en vraaggerichte informatie te ontvangen. Tevens zullen de resultaten van de beleidsprocessen gecontroleerd moeten worden. Een vierde doelstelling ten aanzien van OL2000 was, het middels het programma overheidsloket 2000, een efficiëntere overheid te creëren. Het laatst geformuleerde doel door de minister voor Grote Stedenbeleid en Integratiebeleid, was dat OL2000 diende te zorgen voor de behoefte aan effectiever beleid (met andere woorden: minder niet-gebruik van voorzieningen en beter doelgroepbereik).

Binnen het OL2000-programma kwamen de doelstellingen van de centrale overheid in een drietal doelstellingen naar voren. De doelstelling van het *OL2000*-programma dat bij aanvang in 1996 werd geformuleerd, was het tot stand brengen van een landelijk dekkend net van loketten waar allereerst burgers en bedrijven terecht kunnen voor publieke producten en diensten met maximaal één doorverwijzing. Ten tweede werd de eis gesteld dat deze net van loketten die voor diensten waarbij geen menselijke tussenkomst nodig is, vierentwintig uur per dag bereikbaar moeten zijn. Een derde eis was dat waar burgers en bedrijven zowel in levende lijve als elektronisch, zowel gekend als anoniem informatie moeten kunnen krijgen over wat hun rechten en plichten zijn. De laatst gestelde eis binnen doelstelling 1996 was dat, waar mede door de inzet van informatie- en communicatietechnologie diensten snel, klantvriendelijk, zorgvuldig, geïntegreerd en antwoord op gestelde vragen dient te verlenen (Poelmans, 2001, p. 103).

Overheidsloket 2000 biedt of eigenlijk bood ons dus leidend uit de bovenstaande context een unieke kans om op doelmatige wijze bij te dragen aan een doeltreffende, hoogwaardige, moderne en vraaggerichte overheid. Het uitgangspunt van Overheidsloket 2000 was dan ook dat burgers en bedrijven op een zo eenvoudig mogelijke wijze gebruik moeten kunnen maken van overheidsdiensten en aan hun verplichtingen jegens diezelfde overheid moeten kunnen voldoen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995a, p. 23). De oplossing met oog op dit uitgangspunt van OL2000 was daarom gezocht in de ontwikkeling van de reeds genoemde één-loket-gedachte (Shoop, 1999, p. 15). Met andere woorden, het programma OL2000 ging ervan uit dat loketten in de toekomst zodanig worden georganiseerd dat het aanbod vanuit het perspectief van de afnemer (de burger als klant in een vraaggerichte benadering) logisch samenhangt. Het uitgangspunt binnen OL2000 waren dus de vraagpatronen van de burgers (in de praktijk dus een loketinrichting op basis van vraagpatronen). De vraagpatronen van deze burgers bepalen zodoende de wijze van inrichten (het structuurprincipe) van de Service Centra van de Overheid (SCO), en niet de interne logica van de bureaucratie.

Ten aanzien van het voort te zetten programma Overheidsloket 2000 werd er naast de het hoofdbeleidsdoel ook nog een tweetal minimale te behalen resultaten (beleidsdoelen) opgesteld. Binnen het voort te zetten *OL2000*-programma was uiteraard het eerste hoofdbeleidsdoel dat alle informatie die van belang is voor de afname van publieke diensten op die terreinen op één voor hen

logische plek intergraal beschikbaar moet zijn, een tweede doelstelling geformuleerd. Deze doelstelling betrof dat minimaal de helft van de publieke dienstverlening op die terreinen op voor hen logische samenhangende wijze moet worden geleverd. Als laatste beleidsdoel werd geëist dat minimaal een kwart van die dienstverlening langs elektronische weg verloopt (Poelmans, 2001, p. 104).

Vanaf het begin van het jaar 1996 is al onderkend dat voor de realisatie van doelstelling 96 een proces van jaren komen gaat. De reden die destijds werd aangevoerd was dat alle publieke dienstverleners met elkaar moeten gaan samenwerken en hun dienstverleningsprocessen op elkaar afgestemd moeten worden (Poelmans, 2001, p. 104).

De doelstelling die in 1996 is geformuleerd is tot op heden nog niet bereikt, wel is er al sinds 1996 duidelijk vooruitgang geboekt. De reden voor het nog niet bereiken van doelstelling 1996 is dat het in Nederland gaat om een fundamentele verandering in het openbaar bestuur, ook wel de kanteling van de overheid genoemd (Poelmans, 2001, p. 104). De rapportage van dhr. T. Tenten (de praktijk) zal verder ingaan op het (niet-)bereik van de doelstellingen van OL2000.

#### 2.4.1 Ontwikkelingsstadia

Zoals reeds in paragraaf 1.2 is gezegd, was fragmentatie het kernprobleem bij de gebruikelijke dienstverlening dat doorbroken diende te worden. Een gekozen *gefaseerde procesbenadering* was het gevolg van de erkende problematiek van alle publieke dienstverleners rond het samenwerken en het op elkaar afstemmen van de dienstverleningsprocessen. De procesbenadering bestond uit twee fasen. Allereerst lag de nadruk in de jaren 1996 tot 1998 op het via proefprojecten bewijzen dat de OL2000-benadering in de praktijk realiseerbaar was. Binnen de tweede fase werd er door de publieke dienstverleners besloten het *OL2000*-programma voort te zetten om te komen tot een landelijk dekkend net van reële en virtuele (internet)loketten die de drie beleidsdoelen die opgesteld waren door Bouwen en Wonen, Zorg en Welzijn, en bedrijven (Poelmans, 2001, p. 104).

Als oplossing had de invoering van het programma Overheidsloket 2000 hier dus een antwoordt op kunnen geven door zich te richten op clustering van diensten in één loket (het één-loket-principe) waarbij het Programmabureau OL2000 de volgende ontwikkelingsstadia onderscheidde. In het eerste stadium zou er sprake dienen te zijn van *concentratie* van de balies en loketten. Met andere woorden, het onder één dak brengen van alle balies en loketten (één-loket-gedachte). Om dit stadium succesvol te kunnen maken dienden de gemeentelijke overheden een onderscheid te maken tussen front-offices (balie) en back-offices (vakafdeling). In de back-office blijft de vakinhoudelijke kennis en de beleidsvoorbereiding aanwezig, en worden voornamelijk de meer complexe problemen afgehandeld (Shoop, 1999, p. 17). De front-office zou als aparte balie de directe dienstverlening van de back-office overgeheveld krijgen. De producten en diensten van verschillende organisaties en organisatieonderdelen die dan uiteraard nog steeds los van elkaar bestaan worden zodoende onder één loket naast elkaar aangeboden zodat het probleem van doorverwijzing deels wordt opgelost. Een tweede ontwikkelingsstadium was volgens het Programmabureau OL2000 *integratie* van de diensten en de daarmee samenhangende werkprocessen. De één-loket-gedachte keeg in deze fase pas gestalte. Diensten die vanuit de afnemende burger of bedrijf logisch met elkaar samenhangen werden op elkaar afgestemd en geïntegreerd aangeboden in één loket ofwel front-office. Binnen deze fase was de scheiding tussen front- en back-office duidelijk groter dan in de eerste fase. Van de laatste ontwikkelingsfase zou sprake zijn geweest indien de producten compleet zijn geïntegreerd en er een overlap in producten en diensten was ontstaan. De eerste directe problemen van het één-loket-principe kwamen meestal in deze fase al naar voren. Geïntegreerde producten en diensten waren voor de afnemers niet compleet duidelijk en er ontbrak een logische samenhang. Tevens bleken er producten aan het dienstenpakket te onderbreken. De oorzaak is al eerder in de voorgaande paragraaf genoemd en ligt in het feit dat de aangeboden geïntegreerde diensten voornamelijk tot stand zijn gekomen vanuit de bestaande gefragmenteerde organisaties van de overheden. Binnen deze fase werd op de gefragmenteerde organisatie verder door geborduurd middels de *herdefinitie van het productenaanbod*. Vanuit de vragen en wensen van de afnemende burgers en bedrijven werd er door de front-office de (nieuwe) diensten gherdefinieerd, waarbij de front-office signalen afgeeft aan de back-office.

### 2.5 Digitaal en fysiek loket

In Nederland hebben politici verschillende pogingen gedaan om tot geïntegreerde netwerken te komen. Dit heeft nauwelijks (zoals in de rapportage van dhr. T. Tenten te lezen is) tot zichtbare resultaten geleid. Het beeld was dat van fragmentatie, waarbij de nadruk lag op de automatisering van de financiële en logistieke processen (automatisering van de publieke dienstverlening). Het op orde brengen van de eigen organisatie (de gemeente) was uiteraard een onmisbare voorwaarde tot de

samenwerking te geraken die moet leiden tot verbeterde vormen van publieke dienstverlening. Daarna zou vanuit een door de burger geformuleerde vraag (vraag- georiënteerd) een vernieuwd concept (vraagpatronen) van publieke dienstverlening worden geformuleerd. Vervolgens kan dan worden gezien welke rol ICT daarbij kan spelen. Van daaruit kunnen doelstellingen voor automatisering van de gemeentelijke organisatie worden geformuleerd. De vraag die binnen de laatste context door gemeentes werd gesteld is: "Kiezen we als gemeente alleen voor een fysiek loket of ontwikkelen we daarnaast ook voor een digitaal loket?"

### **2.5.1 Ontwikkeling van digitale dienstverlening**

In het denken over digitale dienstverlening staat in Nederland in veel gevallen de OL2000-benadering centraal. Deze benadering was gericht op het inrichten van integrale en vraaggerichte digitale dienstverlening via virtuele loketten (Bekkers, 2001, p. 58). De toekomst was met oog op de ontwikkeling van de digitale publieke dienstverlening volgens Minister van Boxtel: "alle Nederlandse gemeenten op het internet in april 2002!"

Sinds 1998 was het Overheidsloket 2000 de belangrijkste motor voor de digitale dienstverlening voor gemeenten. Overheidsloket 2000 heeft in september 1999 het digitaal loket voor de gemeente Enschede geopend. De gemeente Enschede functioneerde ten aanzien van OL2000 en de één-loket-gedachte als pilot-gemeente. Tot nu toe richtte OL2000 zich nog met name op vooronderzoek en proefprojecten. Concrete producten hebben haar werkzaamheden nog niet opgeleverd (meer hierover in de rapportage van dhr. T. Tenten). Een digitaal loket binnen het concept OL2000 biedt op haar website nog steeds een menu Vraag en antwoord, waarin veel denkbare FAQs (frequently asked questions) worden vermeld, alsmede een uitgebreid antwoord op elk van die vragen. Het programmabureau Overheidsloket 2000 had een 'model-weblocatie' ontwikkeld voor gemeenten.

### **2.5.2 Fysiek loket**

OL2000 zorgde ervoor dat er binnen de gemeentelijke organisatie veranderingen en ontwikkelingen plaats vonden of moesten vinden. Eén van de belangrijkste ontwikkelingen en concrete veranderingen was wel die van het bouwen van een fysiek geïntegreerd loket (één-loket-principe). Het bouwen van een geïntegreerd loket was een ingrijpend proces en betekent het geheel opnieuw inrichten van de contacten tussen overheid en burger (Poelmans, 2001, p. 104). Met andere woorden, het invoeren van het programma OL2000 was meer dan alleen een digitale dienstverlening met een website of een digitaal loket. Een fysiek loket leent zich voor het persoonlijk contact ofwel de face-to-facecontacten. De burger komt hier rechtstreeks in contact met de gemeentelijke overheid. De ambtenaar op het loket functioneert hierbij als visitekaartje van de overheid. Het fysieke loket is geschikt voor complexe, meervoudige vragen of problemen met meerdere mogelijke oplossingen. Daarnaast is het fysieke loket uitermate geschikt voor langdurige transacties en leent zich voor privacygevoelige uitwisseling van informatie en dienstverlening. Overigens is een fysiek loket soms ook noodzakelijk bij wettelijke verplichtingen, bijvoorbeeld als het gaat om persoonlijke registratie van een burger of bedrijf. Het fysiek loket leent zich voor het verstrekken van producten en persoonlijke documenten en voor betalingen. Deze (veilige) betalingen gaan overigens veelal sneller via Internet en geautomatiseerde persoonsidentificatienummers.

De vereiste ruimte bij het fysiek loket diende bovendien klantgericht inrichten te worden, immers het fysiek loket biedt de gemeentelijke organisatie de mogelijkheid om zich te profileren bij haar klanten (burgers en bedrijven) die kennismaken met de publieke dienstverlening. Ook leidde het inrichten en bouwen van een fysiek loket met de OL2000-gedachte ten grondslag tot het stellen van opleidingseisen aan het baliepersoneel. De kwaliteiten van deze medewerkers (zoals vaker in deze rapportage is genoemd) zijn immers erg belangrijk bij fysieke loketten.

### **2.5.3 Keurmerk-OL2000: Instrumenten**

*(De pijlers van het overheidsloket)*

Om de gedachte van OL2000 wat concreter te maken had het Programmabureau OL2000 een twaalfal instrumenten (themas) voor zón loket ontwikkeld. In elk thema is de OL2000-gedachte geconcretiseerd in de vorm van een instrument. Deze instrumenten vormden samen het OL-keurmerk (Poelmans, 2001, p. 105). De instrumenten, dan wel thema vormen ook wel de pijlers van het OL2000-loket. De visie die ter grondslag lag bij het opbouwen van het (fysiek) loket was dat het één-loket-concept uitgevoerd

diende te worden, waarbij het Programmabureau OL2000 als bewaker van het authentieke gedachtegoed functioneerde.

Het eerste instrument dat in het kader van OL-keurmerk verscheen en belangrijk was bij het opbouwen van het loket, was het *OL-referentiemodel*. Het OL-referentiemodel beschrijft hoe het elektronisch contact tussen burger en overheid kan worden ingericht. Het doel van dit model is volgens Poelmans (2001, p. 106) drieledig: allereerst bestuurders hekken bij hun beeldvorming zodat zij gefundeerd beslissingen kunnen nemen over een elektronische loket; vervolgens OL2000-projectleiders in het land een handreiking geven bij de implementatie ervan; en tenslotte als conceptueel kader fungeren voor de ICT-ontwikkelaars die overheden ondersteunen.

Een tweede instrument was het bepalen van de *vraagpatronen*. De vraagpatronen stonden aan de basis van het één-loket-model en vormden het uitgangspunt bij het opzetten van geïntegreerde dienstverlening (Poelmans, 2001, p. 107). In paragraaf 2.6 wordt hier dieper op ingegaan.

Het *dienstenassortiment* vormde een derde instrument ofwel thema van het keurmerk OL2000. De in het loket verkrijgbare diensten bepalen de mate van integratie, zowel in de breedte (afdelingen en organisatie), als in de diepte (afhandelingniveau, werkprocessen, etc.). De voor de loketinhoud verantwoordelijke partners moeten hun producten en diensten actueel, volledig en éénduidig toegankelijk maken (Poelmans, 2001, p. 107). Een gesystemiseerd overzicht is hierdoor noodzakelijk. Een belangrijke doelstelling ten aanzien van de elektronische overheid is dat dienstverlening vraaggericht en geïntegreerd wordt aangeboden. Dit betekent volgens Leenes en Svensson dat de verschillende transactiemodules gecoördineerd en aangestuurd moeten worden vanuit een schil die tussen de gebruiker en deze modules ligt (Leenes, Svensson, 2001, p. 177). Het programmabureau OL2000 had z'n schil, wat Leenes en Svensson matchmaker noemen, laten ontwikkelen onder de naam VIND (Vraaggerichte Interactieve Dienstverleningscatalogus; Leeners, Svensson, 2001, p. 177).

Het vierde thema (ofwel instrument) waren de *werkprocessen*. Geïntegreerde publieke dienstverlening vraagt een herinrichting van het gehele werkproces vanuit het klantenperspectief (zie paragraaf 3.2). In het bijzonder volgens Poelmans (2001, p. 108) de zogeheten knip tussen front- en backoffice bepaalt het afhandelingniveau. Naarmate de dienstverlening meer en meer elektronisch gaat verlopen, zal digitalisering van het werkproces volgens hem daarmee gelijke tred moeten houden. Bij de inrichting van de werkprocessen valt onderscheid volgens Poelmans (2001, p. 108) tussen de informatie-, intake- en transactiefase. Bij de herinrichting van de publieksdiensten zal de gemeentelijke overheid opnieuw moeten nadenken over de organisatie van de werkprocessen. Zo zullen bij verschuiving van rollen en taken naar een frontoffice nieuwe werkprocessen ontstaan. Ook kunnen oude werkprocessen een nieuwe gedaante krijgen. Hetzelfde geldt bij de inrichting van een elektronisch loket. De wijze waarop u de werkprocessen inricht, bepaalt of u de gewenste kwaliteit van de dienstverlening op een efficiënte manier kunt bereiken. Kritische succesfactoren zijn hierbij onder andere: de knip tussen front- en backoffice; een logische routing van vragen en producten door de organisatie; de samenwerking tussen organisatieonderdelen; het projectmatig werken; de bereikbaarheid van informatie; en de bereikbaarheid van medewerkers (intern en extern).

De introductie van een geïntegreerd front in de vorm van een overheidsloket leverde spanning op met het binnen gemeentelijke organisaties gangbare concernmodel. Immers, kanteling van de organisatie betekende niet dat alle loketten naast elkaar stonden, maar achter elkaar stonden met één toegangspoort (één-loket-gedachte; OL2000). De dienstverlenende instantie is namelijk verantwoordelijk voor de dienstverlening van het fysieke loket. Deze moet de structuur van de organisatie inrichten voor een optimale dienstverlening. Een (traditionele) structuur rond vakdisciplines bleek in de praktijk teveel intern gericht. De gemeentelijke organisatie moest daarom het aanbod van producten en diensten zoveel mogelijk laten bepalen door vraagpatronen. Dit was een vijfde thema van het OL2000-keurmerk vaak vermeld als het *besturingsmodel* van OL2000. Veel dienstverleners kozen voor een kanteling van de organisatie. Een netwerkachtige opzet van de organisatie ondersteunde daarbij het projectmatig werken. Dikwijls ontstond een zelfstandige organisatie-eenheid voor publieksdiensten in een frontoffice. Vakafdelingen in een backoffice ondersteunden deze frontoffice. Het referentiemodel noemde kort de vormen van besturing waaraan de gemeentelijke organisatie kon denken.

*Samenwerking* was het zesde instrument. Het concept OL2000 ging er immers vanuit dat er vrijwillige samenwerking tussen verschillende publieke dienstverleners is of nog ontstaat in een geïntegreerd loket (Poelmans, 2001, p. 109). Vanuit klantgericht werken, dus vanuit het perspectief van een burger of bedrijf kan het handig zijn dat ook andere diensten, van semi-publieke organen of zelfs private partijen, in het loket worden aangeboden. De samenwerking komt meestal vrijwillig tot stand, maar kan volgens Poelmans (2001, p. 109) niet vrijblijvend zijn. De betrokken partijen moeten afspraken maken over een serie uiteenlopende onderwerpen (over de samenwerking) en zich daartoe kunnen baseren op een standaardregeling die indicatief aangeeft wat in ieder geval moet worden geregeld en op welke manier.

OL2000 stelt voor op richtlijnen op te stellen die na evaluatie zullen worden omgezet in een modelconvenant.

Zoals in paragraaf 2.3 wordt aangegeven streefde het Programma OL2000 naar een verandering van een productgestuurde naar een vraaggerichte publieke organisatie. Deze verandering was een ingrijpend proces en had gevolgen voor de indeling van de publieke organisatie, de wijze van aansturing, de taakhoud en de inrichting van de werkplek (Poelmans, 2001, p. 109). Het thema / instrument *verandermanagement* speelde in deze fase een belangrijke rol. Verandermanagement moet om kunnen gaan met weerstanden vanuit alle hoeken van de organisatie en haar omgeving. Er dient door het management draagkracht onder burgers, medewerkers, bestuurders, etc. gecreëerd worden. Het Programmabureau OL2000 biedt hiervoor op basis van ervaringen met advisering aan publieke dienstverleners een generieke checklijst inclusief een model-communicatieplan.

Het achtste thema en instrument was *monitoring en financiën*. Het bouwen van een overheidsloket was een langdurig proces van veranderingen waarbij wel resultaten gehaald dienen te worden. Meten en evalueren is daarbij noodzakelijk en daarom is er binnen de publieke organisatie behoefte aan een meetinstrument zoals monitor of scan. Om die reden is in 2001 de OL-scan geïntroduceerd. De OL-scan was en is nog steeds een instrument voor zelfevaluatie. Het is een elektronische vragenlijst waarmee publieke dienstverleners in korte tijd kunnen nagaan hoe ver ze zijn met de invoering van de één-loketgedachte. In de OL-scan worden over een aantal onderdelen van het één-loket-concept vragen. Deze vragen hebben betrekking op: het beleid, het organisatie dienstenassortiment, het afhandelingniveau, de samenwerking, het personeelsbeleid, de distributiekkanalen, de ICT-toepassingen, de benaderwijze (pro-actieve dienstverlening), en de klantvriendelijkheid van de betreffende publieke organisatie.

*Personeel en cultuur* (Poelmans, 2001, p. 110) kon een bepalend thema (instrument) zijn voor het succes van OL2000 en haar klantgerichte benaderingswijze. Immers, medewerkers kregen met veel veranderingen te maken wanneer hun organisatie een vraaggerichte, geïntegreerde dienstverlening ging aanbieden. Zij moesten aan de slag met nieuwe werkprocessen en informatiesystemen. De houding van de medewerkers ten opzichte van de klanten speelde daarom een grote rol, net zoals de interne cultuur van de organisatie. Het streven naar kwaliteit moest iets zijn dat tussen de oren zit. De organisatie moest openstaan voor verandering, waarbij tevredenheid van de klant vooropstaat. Ook de kwaliteit en het opleidingsniveau van medewerkers waren bepalend voor het succes van de operatie. Het was daarom van groot belang om de medewerkers vanaf het begin te betrekken bij een ontwikkelingstraject om de dienstverlening te verbeteren. Zij zijn in de nieuwe omgeving namelijk verantwoordelijk voor het dagelijkse contact met de klanten.

Het laatste instrument waren de *distributiekkanalen*. Onder een loket wordt uiteraard het contactpunt tussen burger en overheid verstaan (Poelmans, 2001, p. 111). Verschillende distributiekkanalen speelde een rol in het contact tussen dienstverlener (overheid) en klant (burger). Multi-channelling (Hoogwout, hoofdstuk 10) was daarom belangrijk. Multi-channelling is het organiseren en afstemmen van de verschillende contactmogelijkheden met de klant. Vertalen we dit in termen van loketten, dan is er natuurlijk het fysieke loket. Hier vindt face-to-face contact met de klant plaats. De burger kan ook steeds vaker kiezen voor het elektronisch loket (de website) of de telefoon. En ten slotte waren/zijn er natuurlijk ook nog de brief, de fax en de e-mail als contactmogelijkheden.

Bij de indeling van dit hoofdstuk is uitgegaan van het handboek "[Van loket-idee naar implementatie](#)" (1998). Aan de hand van de bovenstaande beschreven thema (pijlers), wordt hieronder een korte samenvatting gegeven.

### *De pijlers van een OL2000-loket*

#### *Korte beschrijving van de pijlers*

- Assortiment aan producten en diensten  
Het elektronisch loket biedt producten en diensten aan in een bepaald assortiment. Dit assortiment, dat werd afgenomen door bepaalde doelgroepen, en was/is gebaseerd op één of meer vraagpatronen.
- Werkprocessen  
Achter het elektronisch loket zijn nieuwe werkprocessen ontstaan of hebben oude werkprocessen een nieuwe gedaante gekregen.

- Distributiekkanalen

Het elektronisch loket staat ten dienste van de burger die het loket zelfstandig moet kunnen benaderen. Het elektronisch loket wordt ook gebruikt door frontoffice- medewerkers, die met het elektronisch loket de burger aan de balie of aan de telefoon kunnen helpen.

- Besturing

Wie is verantwoordelijk voor de dienstverlening van het elektronisch loket?

- Personeel

Voor het personeel (de medewerkers) bracht de komst van het elektronisch loket grote veranderingen met zich mee. Zij kregen te maken met nieuwe werkprocessen en nieuwe informatiesystemen.

- Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Een elektronisch loket werkte niet zonder onderliggende ICT. Uiteraard was het in gebruik nemen van een website een belangrijke ICT-ontwikkeling. Daarnaast moest de publieke organisatie met behulp van ICT een relatie leggen tussen de frontofficesystemen (de website) en de backofficesystemen.

## 2.5.4 Digitaal loket (elektronisch loket)

In de voorgaande jaren veranderden overheden in digitale dienstverleners. Natuurlijk blijven zij via de fysieke balie en vaste telefoon bereikbaar, maar duidelijk is nu al dat burgers, bedrijven en organisaties diverse overheidsdiensten straks ook elektronisch kunnen afnemen. Zo kunnen zij, via omvangrijke interactieve netwerken, behalve van internet en mobiele telefoon bijvoorbeeld ook van digitale televisie en palmtops gebruikmaken om uitkeringen, vergunningen of subsidies aan te vragen. De overheid moest elektronische worden volgens Duivenbode. Drie thema's zijn volgens hem belangrijk met oog op voornemens op het terrein van ICT en overheid: 1. Verbetering van de elektronische toegankelijkheid; 2. Betere publieke dienstverlening; 3. Verbetering van de interne bedrijfsvoering (Duivenbode, Lips, 2001, pp, 20-21). Diverse overheidsorganisaties zijn actief met het ontwikkelen van elektronische dienstverlening. Dit sluit aan bij de doelstelling van minister Van Boxtel dat in 2002 een kwart van de dienstverlening via elektronische weg zal verlopen. De vraag die dan in deze context al snel luidt is: "Wat is een elektronisch ofwel digitaal loket?"

Onder elektronisch loket verstand het Programmabureau OL2000 het volgende: *"De verschijningsvorm van een overheidsloket waarbij de communicatie tussen de overheid en de burger verloopt via elektronische kanalen met als doel de dienstverlening optimaal af te stemmen op de vraag van de burger. Het elektronisch loket stelt de burger in staat om op een meer effectieve en efficiënte wijze informatie en diensten af te nemen van publieke en private dienstverleners. Tegelijkertijd staat het elektronisch loket ook ten dienste van de loketmedewerker die de burger aan de balie of de telefoon te woord staat. Het elektronisch loket regelt daarnaast de elektronische communicatie tussen front en back office".*

Het doel van een digitaal loket was dat deze ontwikkeling de belangrijkste drijfsfeer had dat de dienstverlening aan de burger verbeterd diende te worden. De verbetering kwam al tot uitdrukking in de ontwikkeling naar een integrale dienstverlening aan de burger vanuit één loket. Het digitale loket onderstreepte deze ontwikkelingen, immers juist binnen het digitale loket ligt de één-loket-gedachte voor de hand (Rijkens, cs., 2001, p.3). Als voorwaarde van deze digitale (ondersteuning van de) publieke dienstverlening gold wel dat de back-office de front-office moest ondersteunen en daarom goed op orde dient te zijn. Overigens droeg het digitale loket ook in engere zin bij aan de verbetering van de publieke dienstverlening. Immers, de mogelijkheid om onafhankelijk van plaats en tijd te leveren, de potentieel snelle levering, de gewenste duidelijkheid over vorm en tijdstip van levering zijn zaken die aansluiten bij de huidige wensen van de klant. De inrichting van het elektronisch loket rustte en rust nog steeds sterk op het OL2000-concept. Het programma OL2000 had als voornaamste doel om vanuit het perspectief van de burger geïntegreerde publieke dienstverlening te realiseren. Dit betekende het integreren van (delen van) het (voorheen bestaande) dienstverleningsaanbod, dat destijds versnipperd op vele locaties en via vele loketten werd aangeboden (zie de paragrafen 1.2 en 1.3). Het ging om het opnieuw clusteren van het aanbod van de overheid op basis van samenhangende vragen van burgers (vraagpatronen). De basis voor deze aanbodclusters was dus de vraag van de burger en niet de beheersmatige organisatie van de overheid. Het programma OL2000 propageerde hiermee een kanteling van de dienstverlenende organisatie. Het voordeel van een digitaal loket voor de burger is dat deze niet meer van het kastje naar de muur wordt gestuurd. Tegelijkertijd kan door vraaggericht werken de onderbenutting worden voorkomen van voorzieningen die voor de burger interessant zijn. De vraaggerichte overheid wijst de burger namelijk automatisch op het bestaan van bijvoorbeeld subsidies en regelingen.

Het Digitaal Loket is een online software pakket voor het gestructureerd opzetten en onderhouden van 'digitale' formulieren en het registreren c.q. rapporteren van handelingen met deze formulieren. Met het Digitaal Loket worden zowel de digitale formulieren zelf als de informatie van ingevulde formulieren in een database opgeslagen. De digitale formulieren worden in een Website opgenomen en aangeboden via het Internet aan de 'klant'.

Het Digitaal Loket is bedoeld voor alle bedrijven, organisaties en instellingen die gebruik maken van een front-office met formulieren voor het contact met haar klanten / publiek. Dit kan een fysiek loket zijn, maar ook een telefonisch- of een post loket.

### 2.5.5 Doelstellingen digitaal loket

Uit het OL2000-concept waren de volgende doelstellingen van het elektronisch loket (digitaal loket) af te leiden:

#### a Vraaggericht

Allereerst functioneert het elektronisch loket vraaggericht; het gaat uit van de vragen en de logica van het publiek (de burger). Afstemming op de vraag brengt met zich mee dat gekeken wordt naar kenmerken van de burger, specifieke behoeften, kennisniveau, etc. (Rijkens, cs., 2001, p.7). De informatie en diensten worden op een geïntegreerde wijze aangeboden. Ten tweede gaan de structuur en vormgeving van het elektronisch loket uit van de logica van de burger in plaats van de logica van de organisatie. Deze klantlogica leidt tot een andere clustering van diensten (Poelmans, 2001, p. 107). Een stap verder is personalisatie. Hierbij wordt de dienstverlening afgestemd op de individuele behoefte van de burger. Ten derde houdt het elektronisch loket rekening met veranderingen in de vragen van de burger en dus met wijzigingen in het diensten- of informatieaanbod. Ten vierde richt het elektronisch loket zich op de gehele (overheids) dienstverlening aan de burger. Dit betekent dat het loket *op termijn* ook elektronische dienstverlening verzorgt, die is gericht op democratische processen, zoals het verstrekken van democratische informatie, het peilen van meningen van burgers over toekomstig beleid, het aangaan van een digitaal debat en het elektronisch stemmen. Omdat het elektronisch loket is georganiseerd rond de vragen van de burger, komen de gevraagde diensten van verschillende aanbieders. De producten en diensten kunnen afkomstig zijn van de lokale, provinciale en de rijksoverheid en van partners, zoals waterschappen, ZBOs, Kamers van Koophandel en nutsbedrijven. Het elektronisch loket toont automatisch alle specifieke diensten die behoren bij een vraagpatroon, onafhankelijk van de aanbieder van de dienst. Als laatste geldt dat het elektronisch loket functionaliteiten biedt om deze samenwerking met verschillende partners mogelijk te maken. Immers, het geeft inzicht in de functionele eisen aan de relatie met de backofficesystemen van deze verschillende organisaties. Het nadeel van te klantgericht of teveel vraaggericht te werk gaan is dat klantgericht werken soms ook te veel sfeer op van Overheidsloket 2000 oproept en te weinig van de staatsburger die de touwtjes zelf in handen neemt en probeert om een goede staatsburger te zijn (Ringeling, 2001, p. 48).

#### b Beter bereikbaar en toegankelijk

Digitale (e-)overheden bieden alle betrokken partijen enorme voordelen. Het betekent dat men bijvoorbeeld niet langer meer een middag vrij hoeft te nemen om een parkeervergunning aan te vragen. Een e-overheid bespaart tijd, geld en in sommige gevallen ook ergernis. Doordat mensen makkelijker, sneller en via elk door hen gewenst kanaal met de overheid communiceren, werkt e-dienstverlening drempelverlagend.

*Het elektronisch loket maakt de dienstverlening beter bereikbaar en toegankelijk. Immers, ICT-gebruik in de relatie tot de burger zorgt voor aandacht voor de toegankelijkheid van de informatievoorziening (Raad voor het Openbaar bestuur, 1998, p. 15). Het loket gaat uit van de één-loket gedachte, dat wil zeggen dat het publiek voor haar vragen met betrekking tot publieke dienstverlening slechts bij één (fysiek of elektronisch) loket hoeft te zijn. Het elektronisch loket helpt bij het vinden van de juiste weg, bij het ontvangen van informatie, bij het doen van een aanvraag en bij het ontvangen van de gewenste dienst. De dienstverlening wordt zoveel mogelijk aan één loket afgehandeld. Dit impliceert dat het loket zo ver mogelijk gaat in het niveau van de afhandeling. Zoveel mogelijk diensten worden op transactieniveau aangeboden. De burger kan met andere woorden van veel diensten de gehele transactie aan het elektronisch loket afhandelen. Voor sommige producten is volledige afhandeling aan het loket niet mogelijk, bijvoorbeeld vanwege wet- en regelgeving, beperkingen in verantwoordelijkheden, de noodzaak van specialisten of vanwege de complexiteit van het product. Voor dergelijke producten kan de burger via het elektronisch loket slechts terecht voor informatie of een intake. Bij de intake wordt zoveel mogelijk integrale intake voor meerdere producten nagestreefd: slechts éénmaal gegevens verstrekken die noodzakelijk zijn voor de aanvraag van diverse diensten. De inzet van het elektronisch loket vergroot de bereikbaarheid van de overheid. Naast de traditionele*

kanalen (post en fysieke balie) komen internetsites en call-centers in gebruik: deze bieden de mogelijkheid tot dienstverlening, die onafhankelijk is van tijd en plaats. Het loket ondersteunt de ontwikkeling naar een snel en efficiënt dienstverleningsproces. Het elektronisch loket wordt zo efficiënt georganiseerd gezien vanuit de optiek van de burger dat het aantal malen dat de burger contact heeft met het loket tot een minimum wordt teruggebracht. Gegevens die al beschikbaar zijn worden opnieuw gebruikt. Daardoor hoeft de burger niet steeds opnieuw gegevens te verstrekken die bij de betrokken partijen al bekend zijn.

### c Pro-activiteit en responsief

Het elektronisch loket treedt de burger afwisselend responsief en pro-actief tegemoet. Het loket geeft niet slechts antwoord op de gestelde vraag, maar biedt alle voor de burger relevante informatie en diensten aan. Soms zelfs zonder dat de burger daarom vraagt. Op deze wijze geeft het loket antwoord op latente vragen van de burger en voorziet het in de latente behoefte aan diensten. De functionaliteit van het digitale loket is zo ingericht, dat de klant (burger) een zo groot mogelijk deel van het totstandkomingsproces zelfstandig kan afhandelen (Rijkens, cs., 2001, p. 10). Pro-actieve dienstverlening kent twee hoofdvormen: het gericht benaderen van de burgers met een vraaggericht dienstenaanbod en het automatisch uitvoeren van regelingen zonder (nieuwe) tussenkomst van de burger. Met andere woorden, pro-actieve dienstverlening in het elektronisch loket richt zich vooral op het attent maken van de burger op het bestaan van onbekende regelingen. De gemeentelijke overheid gaat niet zelfstandig zonder tussenkomst van de burger regelingen in gang zetten, maar eerder de burger krijgt zelfstandigheid. De burger handelt alleen en indien er vanuit de gemeentelijke overheid gehandeld dient te worden wordt er dus altijd geconsulteerd met de burger. Pro-activiteit betekent dus ook dat de overheid zelf initiatief neemt om aan de burger diensten te verstrekken. Op basis van voorkennis die het elektronisch loket kan verzamelen of genereren, kan de overheid actie ondernemen om diensten aan te bieden. Het gebruik van het elektronisch loket wordt zo mogelijk overbodig gemaakt, doordat de overheid voorziet in pro-actieve dienstverlening. Gestructureerde, herhaaldelijk voorkomende contacten worden afgehandeld zonder tussenkomst van het elektronisch loket. Voor het eerste contact maakt de burger nog wel gebruik van het elektronisch loket. De vervolcontacten geschieden daarna zoveel mogelijk automatisch. Bij dat eerste contact wordt het automatisch voortzetten van het contact voorbereid. Het elektronisch loket ondersteunt de gedachte van Client Empowerment. Het loket adviseert de burger zo goed mogelijk bij het vinden van de juiste weg of de aanpak van zijn problemen of vragen. Het loket houdt het niet alleen bij het aangeven van de beperkingen, maar schetst ook mogelijke alternatieven.

Hoever de gemeentelijke overheid wil gaan in pro-actieve dienstverlening hangt niet alleen af van de aard van een product, de mogelijkheden die het product biedt tot pro-activiteit en de grensstellende regels aan de koppeling van informatie. Het is ook een (politieke) keus die de gemeentelijke overheid zou moeten maken op basis van de door de burgers aangegeven wensen. Bij pro-actieve dienstverlening is sprake van dienstverlening op maat: burgers ontvangen waar zij aanspraak op kunnen maken. Omdat de burger daar meer informatie over krijgt zal het niet gebruiken van bepaalde regelingen afnemen. Daardoor neemt de rechtsgelijkheid toe. Door een pro-actieve opstelling verzekert de overheid zich ervan ook die groepen te bereiken die moeite hebben met het op eigen initiatief benaderen van de overheid. De voordelen voor de overheidsorganisatie zijn eveneens groot. Zij kan de eigen werkprocessen beter sturen en effectiever werken, want zij benadert grote groepen afnemers direct en kiest zelf het moment van dienstverlening. Pieken in de dienstverlening kunnen zo worden voorkomen. Betere dienstverlening heeft ook positieve gevolgen voor de beeldvorming over de overheid, zowel bij de afnemers van diensten als bij de verleners. Daar staat wel tegenover dat elektronische afhandeling van dienstverlening het gevaar met zich mee bergt dat de burger te anoniem wordt en zich daardoor ook weer minder betrokken kan voelen bij de achterliggende bestuurlijke processen (Raad voor het Openbaar bestuur, 1998, p. 12).

### d Efficiënter

*Het elektronisch loket maakt de bedrijfsvoering efficiënter.* Door delen van het dienstverleningsproces te automatiseren, wordt de bedrijfsvoering efficiënter. Door het automatiseren van de intake kan foutieve invoer bijvoorbeeld worden verminderd.

### e Functionaliteiten en modules

Het elektronisch loket bestaat uit een aantal functionaliteiten. Daarmee worden de stappen in het dienstverleningsproces ondersteund. Naast functionaliteiten die hun plek in de fasen in het dienstverleningsproces hebben, zijn er ook functionaliteiten die los staan van een fase in het dienstverleningsproces. Dit komt omdat deze functionaliteiten op elk gewenst moment in het dienstverleningsproces kunnen worden toegepast of doordat de functionaliteiten relatief los van het dienstverleningsproces opereren. De burger ziet de functionaliteiten als zodanig niet. De functionaliteiten bevatten één of meer modules. Het is nodig om uit te gaan van verschillende modules,



omdat daarmee bij de ontwikkeling van het elektronisch loket de complexiteit van het systeem beter beheersbaar blijft. De functionaliteiten zullen qua inhoud en geavanceerdheid van elkaar verschillen. Een organisatie kan beslissen niet alle functionaliteiten te realiseren, maar zal in elk geval enkele van de functionaliteiten moeten ontwikkelen om het elektronisch loket te laten werken. De keuze voor de functionaliteiten die de organisatie in gebruik neemt, hangt af van het ontwikkelingsniveau van de organisatie: Verschafft het loket alleen informatie of zijn ook transacties mogelijk? Kan de burger wel of niet elektronisch betalen? Voorziet het loket in pro-actieve dienstverlening? Door uit te gaan van functionaliteiten als modules kan sprake zijn van een groeimodel. Sommige functionaliteiten bevatten namelijk meer geavanceerde modules dan andere functionaliteiten.

Het figuur hieronder gaat uitgebreider in op de functionaliteiten aan de hand van de zes fases in het dienstverleningsproces. Voor elk van de functionaliteiten vindt u een beschrijving van het doel en de functionele eisen.

### *Functionaliteiten in het dienstverleningsproces*

<i>Fase van dienstverlening</i>	<i>Soort functionaliteit</i>	<i>Voordelen</i>
Attentie	Omroeper	Automatisch op maat gesneden informatie naar de wens van de burger.
Oriëntatie	Matchmaker	Geen lange zoektocht door een vraaggerichte clustering van logisch bij elkaar horende producten.
	Rekenaar	Burger krijgt zelfstandig inzicht in consequenties van een product of dienst.
Intake	Intaker	Geen dubbele invoer van gegevens meer en automatische check op juistheid van gegevens.
	Beveiligings-beambte	Waarborg op authenticiteit, autorisatie en integriteit.
	Kassier	Betalen op diverse wijzen en tijdstippen.
Uitvoering	Tracker & Tracer	Altijd zicht op hoe ver het proces is gevorderd.
Overdracht	Uitgever	De klant bepaalt op welke wijze / in welke vorm de dienst of het product wordt geleverd.
	Kassier	Betalen op diverse wijzen en tijdstippen.
Nazorg	Nabezorger	Klant kan aangegeven dat er iets niet in orde was bij geleverde dienst.
	Evaluator	Betere dienstverlening door terugkoppeling over de kwaliteit van de geleverde dienst.
Overig	Interface agent	Gemak van gebruik door op eigen wensen toegesneden interface.
	Makelaar	Deze elektronische butler neemt de gebruiker allerlei klusjes uit handen.
	Helper	Hulp in het gebruik van een loket.

## 2.6 Vraagpatronen

Overheidsloket 2000 was zoals in de voorgaande paragrafen is uitgelegd een organisatieconcept dat publieke dienstverleners in staat stelde hun (gemeentelijke) organisatie vraaggericht om te vormen. Het begrip vraaggericht zegt het al, OL2000 ging uit van de één-loket-gedachte die inhoudt dat een burger met een vraag (of probleem) bij één loket terecht moet kunnen. Dit vraaggericht te werk gaan moest er uiteindelijk toe leiden dat de gemeentelijke organisatie middels OL2000 vraagpatronen gingen bepalen. Met andere woorden, de gemeentelijke overheid ging een selectie maken van producten en diensten die voor het loket relevant konden zijn. Vraagpatronen zijn verzamelingen van voor de burger samenhangende vragen op een bepaald gebied (Poelmans, 2001, p. 107). Daarbij is vanuit het bestaande aanbod voorlopig de inhoud van het loket gedefinieerd. Dat wil zeggen dat de overheid van binnen uit ging bedenken welke diensten vanuit het perspectief van de afnemer logisch met elkaar samenhangen (Poelmans, 2001, p. 107). Binnen het voort te zetten OL2000-programma was het eerste

beleidsdoel dat alle informatie die van belang was voor de afname van publieke diensten op die terreinen op één voor hen logische plek intergraal beschikbaar moet zijn. Ten tweede moest minimaal de helft van de publieke dienstverlening op die terreinen op voor hen logische samenhangende wijze worden geleverd. Als laatste beleidsdoel werd geëist dat minimaal een kwart van die dienstverlening langs elektronische weg verloopt (Poelmans, 2001, p. 104). Het accent moest dus van de aanbod- naar de vraagzijde. Aangetoond had moeten worden dat de producten en diensten ook vanuit het perspectief van de gebruikers logisch samenhangen. De opgave van de gemeentelijke overheden bestond er met andere woorden uit om de producten en diensten om te zetten in aanbodpatronen die aansloten op vraagpatronen. De vraagpatronen die samenhangen, moesten dus samen worden afgehandeld in één loket (Poelmans, 2001, p. 107).

Bij het identificeren van vraagpatronen stonden twee vragen voor de publieke organisatie centraal. Allereerst wat de (achterliggende) beweegredenen, aanleidingen of probleemsituaties voor gebruikers om zich tot het loket te wenden waren? Ten tweede welke behoefte aan producten en diensten voort vloeiden uit deze beweegredenen? Voor het beantwoorden van deze vragen kon de gemeentelijke overheid intern en extern uiteenlopende informatiebronnen raadplegen. Deze informatiebronnen waren onder andere de *balie-medewerkers* die het eerste contact- of aanspreekpunt van de klant met de dienstverlener zijn. De *medewerkers van het back-office*, zijn immers vaak betrokken bij de afhandeling van complexere vragen. Na de eerste intake verzorgen zij doorgaans de afhandeling. De *cliëntendossiers* die inzicht bieden in de aard en de geschiedenis van problemen van cliënten. De *intermediairen* waaronder personen of instanties die tussen vraag en aanbod opereren, bemiddelen of een doorverwijsfunctie hebben wordt verstaan. Zij hebben zowel kennis van probleemsituaties van burgers als van het dienstverleningsaanbod. De *gebruikers ofwel burgers*, en dan vooral de meer mondige, kunnen op het moment dat enig inzicht bestaat in de vraagpatronen een waardevolle informatiebron zijn (Raad voor het Openbaar bestuur, 1998, pp. 23-24). Om adequaat vraagpatronen te kunnen identificeren is het van belang dat de gemeentelijke overheid realiseert dat het onmogelijk is om in één keer alle vraagpatronen te benoemen. Idealiter raadpleegt de gemeentelijke overheid dan ook meerdere van de genoemde partijen.

#### Vraagpatronen:

Pakketten van (latente) vragen en behoeften die volgens de burger samenhangen. De vragen en behoeften kunnen verwijzen naar producten en diensten van verschillende organisaties en organisatieonderdelen.

## 2.7 Samenvatting en conclusies

### *Wat is het Service Centra van de Overheid?*

Een Service Centra van de Overheid zijn initiatieven die genomen zijn door de overheid om de kwaliteit van de dienstverlening naar burgers te verbeteren. Er zijn drie soorten SCOs die door het ministerie van Binnenlandse Zaken waren onderscheiden: het informatiepunt, de accountmanager en de clustering naar klantengroepen.

### *Wat was de kern en definitie van OL2000?; Welke uitgangspunten heeft OL2000 gehad?*

Overheidsloket 2000 (OL2000) was volgens de heer Poelmans een organisatieconcept dat de publieke dienstverleners in staat stelt hun organisatie vraaggericht om te vormen.

Een reeds trends, aandachtspunten en problemen in de maatschappij waren direct of indirect de bron van Overheidsloket 2000. Overheidsloket 2000 was één van de twee speerpunten in het beleid van het Rijk, inzake de toepassing van ICT in de relatie tot de burger. Het eerste speerpunt was de aandacht voor de toegankelijkheid van de informatievoorziening. Het tweede speerpunt was dus OL2000. Het vertrekpunt van OL2000 was het loket, het contactpunt tussen overheid en burger.

### *Hoe zag OL2000(en haar doelstellingen) eruit?*

OL 2000 kende een viertal belangrijke politieke doelen van die met Overheidsloket 2000 beter zijn te bereiken waren. OL2000 was namelijk gericht op de verbetering van de publieke dienstverlening. Het eerste doel betrof het ontwikkelen middels ICT-instrumenten en het programma OL2000 van een klantgerichte overheid. Het tweede doel van OL2000 was de inzet van informatie- en communicatietechnologie in de openbare sector. Het derde specifieke doel van OL2000 was het

verbeteren van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Een vierde doelstelling ten aanzien van OL2000 was het middels het programma overheidsloket 2000 een efficiëntere overheid te creëren. Het laatst geformuleerde doel door de minister voor Grote Stedenbeleid en Integratiebeleid was dat OL2000 diende te zorgen voor de behoefte aan effectiever beleid (met andere woorden: minder niet-gebruik van voorzieningen en beter doelgroepbereik). Overheidsloket 2000 biedt of eigenlijk bood ons dus een unieke kans om op doelmatige wijze bij te dragen aan een doeltreffende, hoogwaardige, moderne en vraaggerichte overheid.

*Wat zijn vraagpatronen en hoe kan de publieke dienstverlening vraaggericht te werk gaan?*

Het begrip vraagpatroon is in het kader van dienstverlening een gangbaar begrip geworden. Het bekendste voorbeeld is het willen bouwen van een garage. De klant komt alleen met een verzoek om een bouwvergunning. De responsieve overheid attendeert de klant erop dat hij tevens een uitritvergunning, een schoongrond verklaring en misschien zelfs een

kapvergunning nodig heeft. Het begrip vraagpatroon heeft eveneens betekenis bij digitale democratische informatievoorziening. Een voorbeeld: een participant wil weten welke maatregelen op stapel staan over de speelruimten in de wijk. De participant geeft aan deze gegevens te wensen om te bepalen of en hoe hij actie voor de jeugd zal ondernemen met de bewonersorganisatie (waar hij lid van is). Een responsieve overheid geeft als antwoord meer dan alleen inzicht in het nieuwe speelruimtebeleid. De participant ontvangt ook gegevens over activiteiten die in en door bibliotheken, scholen en buurthuizen worden ondernomen in de nabije toekomst. Om te kunnen bepalen hoever een gemeentelijke overheid als organisatie is, wat betreft het vraaggericht werken en denken, was er in opdracht van ex-minister Van Boxel een OL-scan ontwikkeld. OL staat hier voor Overheidsloket.

Samengevat: de ideale vraaggerichte site

In de bovenstaande paragrafen van dit hoofdstuk is de lezer mogelijk te weten gekomen wat OL2000 inhoudt. Daarbij zijn een aantal doelstellingen en concepten genoemd. Door deze samen te voegen kunnen we de definitie van de ideale vraaggerichte site vaststellen. Een ideale vraaggerichte publieke dienstverlening of digitaal loket die erin de praktijk aanwezig zou kunnen zijn zou allereerst vanuit van de logica van de burger werken. Binnen een digitaal loket geldt dan dat bij de structuur en vormgeving van de site de logica van de burger geldt in plaats van de logica van de organisatie. Een tweede uitgangspunt is dat de publieke dienstverlening informatie en diensten geïntegreerd aanbiedt. De burgers treden vervolgens daarbij afwisselend responsief en pro-actief tegemoet. Een derde uitgangspunt wat opvalt binnen het Programma OL2000 is dat zij voor dienstverlening zoveel mogelijk diensten aan op transactieniveau via de website of digitaal loket aanbod. Afsluitend geldt dat OL2000 democratische informatie aanbod die het de klant (burger en bedrijf) mogelijk maakte een actieve rol in de beleidsvorming te spelen.

## 3. Realisatie van een vraaggerichte dienstverlening

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal gekeken worden naar de realisatie van een vraaggerichte publieke dienstverlening. De auteur heeft geprobeerd om in dit hoofdstuk een antwoord te geven op de volgende vragen:

- Wat betekende OL2000 voor de gemeentelijke overheden en haar publieke dienstverlening?
- Hoe realiseerde OL2000 een vraaggerichte publieke dienstverlening?
- Wat veranderde er binnen de gemeentelijke organisatie door de invoering van het concept Overheidsloket 2000?
  - Wat waren de veranderingen en gevolgen van het introduceren van OL2000 voor de publieke organisatie?
  - Wat verstaat men onder klantgericht / vraaggericht te werk?
  - In hoeverre werd de relatie overheid-burger en de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd door OL2000?

### 3.2 Veranderingen en gevolgen voor de organisatie

In het voorgaande hoofdstuk is het duidelijk geworden wat de kern en doelstellingen van Overheidsloket 2000 was voor de publieke dienstverlening. De publieke dienstverlening dient nog steeds verbeterd te

worden en ICT kon en kan daarbij helpen. Het programma Overheidsloket 2000 had ervoor dienen te zorgen dat van het kastje naar de muur voor de burger en bedrijven afgelopen is. Een burger of een bedrijf moet met zijn vraag of wens naar één loket kunnen. Deze kerngedachte van OL2000 was een veelal besproken gedachte, maar wat betekende dit nu voor de gemeentelijke overheden en haar publieke dienstverlening? Wat veranderde er binnen de gemeentelijke organisatie door de invoering van het concept Overheidsloket 2000? Dit hoofdstuk gaat in op de achterliggende principes bij de verandering van de dienstverlening van gemeentelijke organisaties. Binnen deze context stond één gedachte voorop: "Denken en werken vanuit de logica van de klant".

Het invoeren van Overheidsloket 2000 leidde tot grote veranderingen en gevolgen voor alle onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Allereerst was haar visie, diensten, werkprocessen, besturing, het personeel, ICT-gebruik en distributie veelal aan verandering onderhevig en onderging de organisatie een cultuurverandering. Ten tweede zou OL2000 tot een mogelijk beter aanspreekbare overheid moeten leiden, die beter bereikbaar is voor de burgers en bedrijven. Binnen de visie-verandering speelde het gedachtegoed van Overheidsloket 2000 een grote rol. Immers voordat een succesvolle vertaling van de principes van het OL2000-gedachtegoed in het personeelsbeleid kon plaatsvinden was het nodig stil te staan bij de inhoud van het gedachtegoed. Wat werd er verstaan onder geïntegreerde dienstverlening en wat werd daarbij verwacht van de medewerkers? De kern van het één-loket-gedachtegoed zoals eerder in de voorgaande paragrafen is beschreven kan samengevat worden in het motto *Denken en werken vanuit de burger*. De burger moest, net zoals dat in het bedrijfsleven gebeurt, zoveel mogelijk als klant worden benaderd. In de relatie tussen overheden en burgers stond het begrip klantgemak centraal. Een bekend motto van Postbus 51 is: "Leuker kan de overheid het immers vaak niet maken". Anders geformuleerd zou men ook kunnen spreken van het reduceren van het ongemak dat burgers moesten ondergaan als zij zich tot (semi-) overheidsinstanties moesten wenden.

### Landelijk dekkend netwerk

Om tot een landelijk dekkend net van loketten te komen, wat het kabinet en het Programma OL2000 ten doel stelde, was een bepaalde ontwikkeling / verandering(en) nodig. In de kern bestond deze ontwikkeling / verandering(en) uit de scheiding van front- en backoffice en de optimalisering van de dienstverlening in de frontoffice door samenwerking met meerdere backoffices (ondersteund door digitale hulpmiddelen) (Visie krijgt vorm; OL2000, p. 11). Dit alles had natuurlijk consequenties voor de actoren die in deze verandering een rol speelden. In de figuur 1 is weergegeven welke actoren een rol speelden in dit veranderingsproces.

### **Figuur 1: Dienstverlening via één-loket-gedachte**

Backoffices Frontoffice Afnemer

In figuur 1 valt op dat op de eerste plaats de *afnemer*, de burger als partij, staat. De frontoffice kan verschillende verschijningsvormen kennen om verschillende (groepen) afnemers tegemoet te komen. Het kan gaan om een fysiek loket, maar ook om telefonische of digitale dienstverlening (digitaal loket). Op de tweede plaats bestaat er de *frontoffice* (de balie). Die moet in staat zijn de match tussen aanbod en de vraag van de doelgroepen te maken. Deze vraag kan zowel manifest als latent zijn. In de frontoffice wordt het contact met de afnemer geprofessionaliseerd. Binnen de publieke dienstverlening ontstond hierdoor een nieuw type generalistisch professional. Ten derde zien we de *backoffices* (diensten die het beleid voorbereiden). Het betreft hier de verschillende organisaties of organisatieonderdelen die moesten gaan samenwerken ten behoeve van een gezamenlijke frontoffice. Ten behoeve van deze samenwerking waren instrumenten nodig die de organisaties en/of organisatieonderdelen in staat stelden op een flexibele manier nieuwe arrangementen aan te gaan.

## 3.2.1 Publieke dienstverlening

Naast het bovengenoemde reduceren van het ongemak gold ook dat het denken vanuit de burger mogelijkwerijds betekende dat de gemeentelijke organisatie zich ging richten op het voorkomen van onderbenutting van diensten die zij aanboden. Bijvoorbeeld door burgers bewust op de hoogte te stellen van voorzieningen waar zij recht op hebben (bijvoorbeeld huursubsidie of recht op belastingaftrek). De eerste directe verandering als gevolg van de invoering van Overheidsloket 2000 was het gaan van aanbodgerichte dienstverlening naar een vraaggerichte dienstverlening (Hoogwout, 2001, p. 152). De vraag van de burgers en bedrijven centraal stellen door die producten en diensten in het loket op te nemen waar zij om vragen (de wens van de klant!). De overheidsorganisatie werd zodoende middels de *OL2000*-benadering responsief. Met andere woorden, zij is voor de klant zo toegankelijk mogelijk ingericht (Zuurmond; Lammers, 2001, p. 78). De dienstverlening van de (semi)overheden was vaak aanbodgericht. Dit was één van de belangrijkste problemen in het contact met burgers, bedrijven en instellingen (logica in relatie met de klant). Op initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken ging daarom in 1996 het Programma Overheidsloket 2000 van start als een eerste oplossing van dit logica-probleem. Een tweede verandering binnen de publieke dienstverlening middels *OL2000* was dat de gemeentelijke organisatie ging van een versnipperde naar geïntegreerde dienstverlening. Binnen deze hoofdlijn die vaak ook door het programma *OL2000* werd aangegeven in beleidsstukken gold dat het aantal verschillende loketten vervolgens terug gebracht kon worden tot een contact waarin de burger een geïntegreerd en samenhangend pakket van relevante diensten en producten ontvangt, gebaseerd op de vraagpatronen van de burgers (de één-loketgedachte). De manier waarop de aanbieder zijn publieksdiensten heeft ingericht, bepaalt immers in belangrijke mate de wijze waarop de burger diensten kan afnemen. Bijvoorbeeld, indien een klant meerdere diensten of producten wenst, zou deze klant in de traditionele situatie zelf een weg dienen te zoeken in de regelgeving langs verschillende afdelingen en diensten. Het gevolg is dat deze klanten de weg kwijt raken in een oerwoud van regelgeving. De doelgroepen van het overheidsbeleid worden zodoende onvoldoende bereikt. Dit onbedoelde effect is reeds eerder genoemd en heet fragmentatie. Het Programmabureau *OL2000* had onder andere tot doel deze fragmentatie tegen te gaan en te komen tot een geïntegreerde publieke dienstverlening. De *OL2000*-benadering was typisch voor de derde fase (systeem georiënteerd) van het INK- managementmodel (Instituut Nederlands Kwaliteitsmodel, 1998). Immers, men probeerde vraaggericht, over de grenzen van de verschillende afdelingen heen, het aanbod bij elkaar te brengen (Zuurmond; Lammers, 2001, p. 78).

Daarnaast gaf het programma *OL2000* aan dat middels het invoeren van Overheidsloket 2000 de overheid zelf het initiatief moest gaan nemen diensten aan te bieden, zonder dat daar een expliciete vraag van de burger aan is voorafgegaan. De sleutel tot het tegengaan van de fragmentatie van de publieke dienstverlening was het vraagpatroon van de klant. Men spreekt hier dan over een verandering binnen de gemeentelijke organisatie waarbij men van reactieve dienstverlening naar een proactieve dienstverlening is overgestapt. Een derde verandering in hoofdlijn was dat de overheid van weinig naar veel contacturen is gegaan middels de één-loketgedachte (Hoogwout, 2001, p. 152). De gemeentelijk organisatie ging ervoor zorgen dat de burger gebruik kon maken van dienstverlening via het kanaal of ICT-instrument dat hem het beste paste (via telefoon, post, internet (digitaal loket, e-mail, fysieke balie) en op het moment dat het de burger het beste uitkwam. Zo kon men van beperkte openingstijden tot het ideaal 24/7 - vierentwintig uur per dag en zeven dagen per week - open gaan. Uit verschillende recente beleidsnotities van de regering en uit stukken die door het Programmabureau Overheidsloket 2000 werden verspreid bleek ook dat de gemeentelijke organisatie ging van informatie naar transactie (Hoogwout, 2001, pp. 152-154). De organisatie gaat middels het concept *OL2000* het aantal keren dat de klant (burgers en bedrijven) terug hoeven te komen minimaliseren. Tevens had dit als gevolg kunnen hebben dat er een verkorting van de wachttijden binnen de publieke dienstverlening ontstond (MDW-werkgroep, 2002, p. 4).

### Het traject tot een klantgerichte / vraaggerichte dienstverlening

Het volledige traject tot het komen tot een optimale klantgerichte en vraaggerichte publieke dienstverlening had het Programmabureau *OL2000* beschreven in vier handboeken. Het gaat binnen deze handboeken om vier ideeën en veranderingen ten aanzien van de gemeentelijke organisatie en haar dienstverlening. Allereerst had de gemeentelijke organisatie de vraagpatroon van de klant moeten gaan bepalen en dit in een loketidee moeten brengen en uitvoeren (één-loketgedachte). Ten tweede ging men van dit loketidee naar de uiteindelijke implementatie van één overheidsloket (de praktijkuitvoering). Vervolgens werd de versnipperde dienstverlening naar een geïntegreerde dienstverlening gebracht en de resultaten in de praktijk zijn men monitoren. De laatste verandering binnen het traject van *OL2000* was de verandering van het management. Cultuurveranderingen, veranderingen in product- en dienstaanbod, en verschillende visies maakten een aanpassing in het management noodzakelijk.

Binnen de handboeken van het Programmabureau OL2000 werden daarnaast vier hoofdelementen in de verbetering van de publieke dienstverlening onderscheiden. Er werd onderzoek gedaan naar de vraagpatronen van de klant. De dienstverlening werd geconcentreerd en geclusterd. Een derde element was de integratie van de publieke dienstverlening. En als laatste de herdefinitie van de publieke dienstverlening.

### 3.2.2 De organisatie en haar medewerkers

Het invoeren van het *OL2000*-gedachtegoed heeft uiteindelijk consequenties voor de gemeentelijke organisatie gehad. Gemeentelijke organisaties die hun publieke dienstverlening wilden aanpassen aan de uitgangspunten van het gedachtegoed van OL2000 (zie bovenstaande hoofdlijnveranderingen) kregen te maken met een reeds eerder genoemde opdeling tussen een front- en backoffice. Dit betekende een aantal veranderingen in de gemeentelijke organisatie. Allereerst, zoals eerder is gezegd werd er onderscheid gemaakt naar frontoffices en backoffices (Shoop, 1999, pp. 33-34). Een knip in de werkprocessen zorgde ervoor dat er een nieuwe taakverdeling ontstond tussen de medewerkers in de frontoffice en de medewerkers in de backoffice. De frontoffices werden samengevoegd in een vaak nieuw op te richten afdeling die zich hoofdzakelijk richtte op de publiek dienstverlening. Medewerkers in de frontoffice zijn dienstverleningsspecialisten die voldoende kennis dienen te hebben van de diensten en mogelijkheden van de achterliggende organisaties om de dienstverlening constant te verbeteren. Medewerkers in de backoffice zijn specialisten op hun vakgebied, die de kans krijgen zich nog meer toe te spitsen op het verbeteren van het aanbod en het behandelen van specialistische vragen en wensen van de uiteindelijke klant (Shoop, 1999, p. 17).

Vaak veronderstelde loketintegratie het aanbieden van diensten van andere publieke dienstverleners naast de diensten uit de eigen organisatie. Processen moesten hierop worden ingericht en er diende heldere afspraken te komen tussen de frontoffice-organisatie en de backoffice van de aanleverende externe gemeentelijke instantie. Om de coördinatie tussen de frontoffice en de verschillende backoffices goed te laten verlopen wordt er nu (na invoering van OL2000) gebruik gemaakt van informatie- en communicatietechnologieën, zoals customer-relations management systemen, productencatalogi, intranet, klantvolgsystemen, klantgeleiding- en workflowmanagement en documentaire informatiesystemen. Een specifieke veelgebruikte vorm van automatisering is nu het geautomatiseerde kennissysteem. Om ervoor te zorgen dat de kennis van de backoffice eenvoudig beschikbaar is voor de frontoffice gingen veel organisaties werken met geautomatiseerde kennissystemen. Het systeem vervangt namelijk de boekwerken achter de balie. Het systeem is gericht op de veelheid aan basale kennis waarover de frontoffice dient te beschikken te leveren. Voor meer specialistische kennis blijft direct contact met de backoffice noodzakelijk.

Voor het personeel (de medewerkers) bracht de komst van OL2000 en bijvoorbeeld het elektronisch loket grote veranderingen met zich mee. Zij kregen veelal te maken met nieuwe werkprocessen en nieuwe informatiesystemen. De vaak genoemde en geconstateerde veranderingen die het personeel (en organisatie) aangingen en nog steeds aangaan betroffen het kwalificatieniveau van het personeel; het bepalen van de formatie achter het elektronisch loket; en het werven van nieuw personeel of het omscholen van bestaand personeel.

Naast de bovenstaande verandering binnen de organisatie en de dienstverlening naar de klant toe was er ook een belangrijke verandering ten aanzien van het mensbeeld achter OL2000-gedachtegoed. Het mensbeeld achter het gedachtegoed rondom het geïntegreerde loket veronderstelde namelijk een mondige burger die er recht op heeft dat het hem niet onnodig lastig wordt gemaakt. Het klantcontact aan het loket is één van de belangrijkste momenten om het visitekaartje van de participerende gemeentelijk organisatie af te geven. Immers aan het loket kan het vertrouwen van de burger of het bedrijf in zijn gemeentelijke overheid worden versterkt, maar ook gebroken.

### 3.2.3 Front- en BackOffice

Bij het inrichten van een geïntegreerd loket (de frontoffice) was het belangrijk de frontoffice niet als op zichzelf staande voorziening te zien. De dienstverlening van het frontoffice stond of kon vallen met de kwaliteit van de achterliggende organisatie, de backoffice. Een onbedoeld gevolg en valkuil tijdens het opzetten van een geïntegreerd loket was voornamelijk dat er alleen aandacht kon worden besteed aan de frontoffice en dat de aansluiting met de rest van de organisatie uit het oog kon worden verloren (hier gaat dhr. T. Tenten in zijn rapportage verder op in). Naast ICT-oplossingen en oplossingen die samenhangen met het organiseren van de werkprocessen, werd ook in personele sfeer naar oplossingen gezocht om de coördinatie tussen de front- en backoffice te verbeteren. Voorkomende oplossingen die binnen het concept OL2000 naar voren kwamen waren onder andere dat de coördinator frontoffice opgenomen werd in het managementteam. Daarnaast moest niet alleen de frontoffice medewerkers, maar nadrukkelijk ook de backoffice medewerkers getraind worden op hun rol

in de onderlinge samenwerking. Het takenpakket van frontoffice en backoffice moest middels OL2000-gedachtegoed zo praktisch en helder mogelijk gemaakt worden, zodat coördinatieproblemen geminimaliseerd moesten zijn. Overigens gingen de medewerkers veelal zowel in de front- als in de backoffice (roulatie) werken. Een laatste verandering was een structureel werkoverleg dat gehouden kon worden tussen front- en backoffice.

Informatiebeleid kan niet los worden gezien van informatiestrategie (hiermee wordt de bijdrage die de informatievoorziening moet leveren aan de te bereiken bestuurlijke doelstellingen bedoeld). Voor een goede uitvoering van een geïntegreerde OL2000-loket als bestuurlijke strategie werd er in termen van informatiestrategie gestreefd naar het ontsluiten van relevante informatie van de betrokken BackOffice naar het loket (Zuurmond en Lammers, 2001, p. 81). Een keuze voor geïntegreerde dienstverlening betekende echter ook veel veranderingen voor de backoffice (of de vakafdelingen). Het opzetten van een frontoffice kon een extra schakel betekenen tussen de backoffice en de klant. Dit had onder meer verschillende consequenties. Er is (of kon) bijvoorbeeld minder rechtstreeks klantencontact voor de backoffice (kunnen) ontstaan. Er moest worden gewerkt met een klant-volg-systeem of andere vorm van automatisering, als de frontoffice dit nodig had om een klant optimaal te bedienen. Het was zodoende vaak wenselijk om over te gaan van aanbodgerichte naar meer vraaggerichte productontwikkeling.

### **3.2.4 Veranderingsmanagement en reorganisatie**

Het traject van het gaan van een versnipperde gefragmenteerde gemeente organisatie en haar dienstverlening naar een geïntegreerde dienstverlening kende de invoering van een geïntegreerd loket. Deze één-loket-gedachte in een organisatie kon een ingrijpend en complex proces zijn. Immers, het doorvoeren van de gewenste veranderingen middels het concept OL2000 werd dan ook meestal georganiseerd als een project. Een project kende doorgaans een duidelijk omschreven doel (realisatie van het geïntegreerde loket) dat binnen een afgebakende tijdsperiode voor een van tevoren afgesproken budget gerealiseerd diende te worden. Een loketintegratieproject had een grote invloed op de rol en verantwoordelijkheden van een relatief grote groep medewerkers. Daarom werd ook wel gesproken van een change management project. Een change-management project vergt nadruk op het omgaan met weerstanden tegen veranderingen bij medewerkers. Daarbij wordt veel aandacht besteed aan het creëren van draagvlak voor de gewenste veranderingen.

Wanneer een (semi-)overheidsorganisatie voor het eerst de loketintegratie (één-loket-concept) oppakt, verandert er vaak veel voor de betrokkenen (personeel en management). Bij de invoering van een nieuw dienstverleningsconcept middels de principes van OL2000 werd vaak gekozen voor een stapsgewijze en gefaseerde aanpak van dit proces. Er kon echter ook sprake zijn van een keuze voor een reorganisatieproces. Men had dan niet alleen te maken met de gebruikelijke kenmerken van een veranderingstraject, maar diende dan ook te voldoen aan wettelijke en andere formele regels. Ook als verschillende organisaties samenwerkten om vraagpatronen van burgers/ klanten geïntegreerd op te pakken kon er sprake zijn van een reorganisatie. Het integreren van de dienstverlening betekende hier vaak een reallocatie van taken, verantwoordelijkheden, middelen én medewerkers. Een gangbare definitie voor een reorganisatie was (en is nu vaak nog steeds) een belangrijke wijziging in de werkzaamheden en/ of de organisatie van een organisatieonderdeel, die niet van tijdelijke aard was en personele gevolgen (veranderingen in de functie of (rechts)positie van betrokkenen) met zich meebracht. Een reorganisatie had een duidelijk einddoel en was vaak ook een eindtermijn gekoppeld. Een reorganisatie was destijds daarom veelal te zien als een project, waarbij dan ook een projectmatige aanpak werd gevolgd.

### **3.2.5 Klantgerichtheid in de publieke dienstverlening**

Dat denken en werken centraal stond binnen het Programma van OL2000 is wel duidelijk, immers klantgerichtheid staat voorop. Binnen het bedrijfsleven staat 'klantgericht werken' meestal voorop, maar kan dit klantgericht werken binnen het bedrijfsleven wel vergeleken worden met het klantgericht werken dat voorop diende te staan middels OL2000 in de publieke dienstverlening? Volgens Van Duivenboden is klantgerichtheid in de publieke sector, en daarmee tot op zekere hoogte ook de realisatie van de elektronische overheid, geen vanzelfsprekendheid. Dit heeft vooral te maken met het feit dat de relatie tussen overheid en de burger als klant anders in dan de relatie bedrijf en klant. Er spelen immers andere normen en waarden binnen de relatie overheid-burger dan de relatie bedrijf-klant. De afgelopen jaren (en nu nog steeds) zal de overheid (en gemeentelijke overheden) steeds vaker naast in plaats van boven de burger komen te staan. Ter gelegenheid van de gemeenteraadsverkiezingen van 1998 schreef Deloitte en Touche een brochure voor alle leden van gemeenteraden in Nederland: "Gemeenten de 21<sup>e</sup> eeuw in". Hieruit komt de volgende tekst: "Het profiel van gemeenten is veranderd.

Was er nog niet zo lang geleden nauwelijks het besef van een externe omgeving, nu is dat compleet anders. Gemeenten zijn zich ervan bewust dat ze er zijn voor een ander, voor de kiezers, de burgers, de bedrijven, de instellingen en de andere overheden. Die anderen legitimeren immers het bestaan van de gemeente. De burger heeft een gestalte gekregen met een algemeen erkende aanspraak op dienstbaarheid en producten, voortgebracht tegen minimale kosten en aangeboden op het moment dat en op de plaats waar er vraag naar is. De actoren van die externe omgeving noemt men klanten en met die titel geeft men de nieuwe manier van benaderen aan. Het klant-denken is algemeen geaccepteerd"

Deze verandering binnen de publieke dienstverlening ten aanzien van de burger leidt er tot op heden nog niet toe dat het begrip 'klantgerichtheid' ten aanzien van de relatie overheid-burger dezelfde inhoud heeft als bij de relatie bedrijf-klant. Rademaker en De Wit geven bijvoorbeeld aan dat er binnen het bedrijfsleven gaat om 'financiële winst' en binnen een publieke organisatie gaat het meer om 'maatschappelijke winst'. Met andere woorden, winst is een belangrijke maatstaf voor de juistheid van gemaakte keuzes binnen het bedrijfsleven, terwijl binnen de publieke sector vooral gaat om de effecten van het overheidsbeleid. Een tweede belangrijke verschil met de private sector is dat de organisatie binnen de publieke sector doorgaans een veel grotere diversiteit aan klanten hebben (Duivenbode, 2001, p. 464). Bij klantgericht werken dient de publieke sector rekening te houden met burgers, bedrijven, overheidsorganisaties, non-profit organisaties en maatschappelijke organisaties (vaak zelfs nog met klanten van deze organisaties). De burger is dus volgens Berg (1998) en Duivenbode (2001, p. 466) geen gewone klant. Het begrip 'klant' en daarmee het in verlengde liggende begrip 'klantgerichtheid' zou in de publieke sector verboden zijn met de gedachte dat een publieke organisatie vergelijkbaar zou zijn met een bedrijf.

Zoals er reeds in de bovenstaande context te lezen valt is de relatie met de burger door de publieke organisatie nooit geheel te vergelijken met de relatie bedrijf-klant. Hoogwout (Duivenbode, 2001, pp. 466-467) laat aan de hand van vier essentiële kenmerken zien waarom de relatie overheid-burger nooit gelijkgesteld kan worden aan een klantrelatie in het bedrijfsleven. Allereerst hebben overheidstaken een subjectieve grondslag en het bedrijfsleven niet. Iedereen kan dus volgens Hoogwout andere opvattingen hebben over wat de taak van de overheid is en wat niet. Ten tweede zijn overheidstaken om die reden fundamenteel omstreken, immers de overheid moet omgaan met verschillende mens- en wereldbeelden en daardoor omgaan met botsende waardestelsels. Tevens geldt dat de overheid ten opzichte van het bedrijfsleven wel een leveringsplicht heeft, immers zij dient ten alle tijde klaar te staan en kan slechts zelden permitteren toe te geven dat bepaalde problemen onoplosbaar zijn. Als laatste verschil noemt Hoogwout dat overheidstaken per definitie ondankbaar zijn. Het is vrijwel niet mogelijk om overheidstaken naar ieders tevredenheid uit te voeren.

### Klant is Koning

Toch is de stelling koning klant binnen de private sector ook gaan gelden voor de publieke dienstverlening naar de burger (de publiek sector). De burger is klant geworden binnen de publieke sector. De monopoliepositie, die de gemeente heeft ten aanzien van het gros van haar producten en diensten, heeft tot gevolg, dat zij niet zo snel en goed heeft geanticipeerd op deze maatschappelijke ontwikkelingen als de spelers op de vrije markt (private sector). De directe repercussie heeft tenslotte ontbroken: er was toch geen andere marktpartij in het vaarwater van de gemeente. Maar de Nederlandse burger weet inmiddels, dat het écht mogelijk is, een flinke slag te slaan in publieke dienstverlening. Als voorbeeld kan de belastingdienst genoemd worden. De Belastingdienst doet inmiddels al jaren met concreet resultaat haar best om de belastingaangifte door de burger te vereenvoudigen. Redenen genoeg, al met al, om erop te kunnen rekenen, dat ook de gemeentelijke overheid in het kielzog van dezelfde ontwikkeling op alle andere maatschappelijke terreinen zich zal ontwikkelen richting meer professionalisering en meer klantgerichte, zakelijke en logistiek verantwoorde aanpak van haar taken en diensten voor de burger (middels OL2000).

### **3.2.6 Een transparante overheid**

Het programma OL2000 had tevens de verandering kunnen hebben dat de (gemeentelijke) overheden meer transparant werden. Immers, de organisatie van het werk zal om een intensivering van het gebruik van richtlijnen en protocollen vragen. De invloed die de opzet van pro-actieve, vraaggerichte activiteit middels OL2000 heeft op de werkorganisatie, had alles te maken met (de verbetering van) de logistieke organisatie van het werk op het gemeentehuis. Toch heeft het programma OL2000 met haar te creëren situatie alle kenmerken van een medaille met twee zijden gehad. Aan de ene kant bevonden zich de kansen en aan de andere kant de bedreigingen. Zo had het internet en digitaal loket als voertuig moeten dienen voor een grote modernisering van de gemeentelijke dienst, maar dit hield (aan de andere kant) in, dat zij tegelijkertijd zich omvormde tot een veel meer transparante organisatie. Het van de ambtenaar kwam zagezegd op straat te liggen, voor iedereen aanschouwelijk.



## Digitaal loket en internet (ICT) gebruik

In de oude situatie (voor de introductie van OL2000) was de gemeentelijke overheid een vrij geïsoleerde organisatie. De netwerken waren zelfstandig en de buitenwereld, waaronder de burgers en bedrijven, heeft er verder weinig mee te maken gehad. Een belangrijke eigenschap van het digitaal maken van overheidstaken en diensten middels internet-gebruik en een digitaal loket was dat het netwerken op elkaar aan moesten gaan sluiten en daarmee op functioneel niveau interafhankelijkheden liet ontstaan. De burgers en bedrijven keken via het internet naar binnen bij organisaties en bedrijven.

### **3.2.7 Internetcommunicatie**

Klantencontacten in het kader van het leveren van individuele producten en diensten vinden hedendaags plaats via vier kanalen, namelijk telefonisch, digitaal, per post en langs fysiek kanaal (Rijkens, cs., 2001, p. 11). Hoewel een e-mail algemeen wordt opgevat als een digitale en snelle vorm van het versturen van een (schriftelijke) brief, heeft het psychologisch voor de verzender/aanvrager net zo gemakkelijk de lading van een telefonisch verzoek. Hoe zit het met de verwachte responsnelheid bij een verzoek per brief in vergelijking tot dezelfde verwachte responsnelheid bij een verzoek per e-mail? E-mailverkeer is veel sneller, niet alleen in de praktijk, maar ook in de wijze van beleving en de verwachtingen, die de verzender heeft.

Zoals reeds eerder is genoemd waren en zijn de gevolgen van gedigitaliseerde dienstverlening nog (steeds) veel ingrijpender. Immers, automatisering houdt in hoofdzaak in, dat er zeer gedetailleerde beschrijvingen en protocollen moeten worden ontwikkeld. De werkafspraken, waarvan tot dan toe sprake was, zullen in de meeste gevallen slechts een raamwerk bieden ten behoeve van de ontwikkeling van deze protocollen (Winkel, 2000, p.48). Met andere woorden, de werkafspraken bieden een algemene richtlijn. Ervaring en routine van medewerkers bracht geleidelijk een mooie harmonie tussen de standaarden en de legio vormen van uitzonderingen. Indien de dienstverlening meer onderhevig wordt aan automatisering, zullen ook (zo veel als mogelijk is) alle uitzonderingen binnen de kaders van de te standaardiseren (en te automatiseren) diensten worden beschreven en ingepast. Deze processen van optimalisering van efficiëntie en effectiviteit hadden tot gevolg, dat de werkzaamheden en taken van de medewerkers strakker werden georganiseerd en beschreven, controleerbaarder zijn. Het was mogelijk, dat medewerkers dat destijds niet opvatten als een positieve ontwikkeling, daarom was draagkracht creëren uiteraard altijd belangrijk.

De digitalisering van de dienstverlening heeft ook veel effect op de organisatie van de inrichting van de traditionele baliedienstverlening op het gemeentehuis gehad, die natuurlijk niet zomaar zal verdwijnen. De logistieke inrichting van de gedigitaliseerde dienstverlening werd vervolgens ook als leidraad/protocol voor de (gemeente)loket-dienstverlening gebruikt. De organisatie vroeg ten aanzien van dezelfde dienstverlening vanzelf om dezelfde standaard, zowel voor digitaal als niet-digitaal. Loketfunctie en Internet werden door Overheidsloket 2000 (reeds) in hetzelfde mandje gelegd. In het lijvige werk Eén loket op het Internet (OL2000, 1999) werd een heel gedetailleerde voorzet gegeven, om de projectorganisatie voor loketontwikkeling op gemeentehuizen ter hand te nemen. Internet en gemeenteloket waren hier onlosmakelijk. In "Eén loket op het internet" werd ook veel aandacht besteed aan de zorgdragen voor voldoende commitment vanuit de gemeentelijke organisatie. Dit was een belangrijke pijler van het project: zonder voldoende commitment was de kans van slagen nihil. Zeer uitgebreid werd ingegaan op alle mogelijke methoden om ter secretarie de mogelijke scepsis en argwaan van medewerkers te lijf te gaan. Het algemene doel was: Probeer de ambtenaar te overtuigen van het gegeven, dat internet een kans is, en geen bedreiging (Rijkens, cs., 2001, p. 11).

### **3.2.8 Interne organisatie**

OL2000 en een digitale dienstverlening brachten natuurlijk organisatorische veranderingen met zich mee. Deze organisatorische ontwikkelingen waren vergelijkbaar met dezelfde veranderingen in de particuliere sector. Algemene functies werden specifieke functies en taken werden vaster omschreven. Binnen zowel de particuliere als publieke sector werden er bij de inrichting van het kantoor nieuwe lagen ingebouwd. Het loket zelf werd de frontoffice genoemd, de voorhoede. De frontoffice was en is nog steeds de sluis, ofwel de poortwachter: daar hoeft de productie van de dienst niet plaats te hebben; zij zorgt er slechts voor, dat het bericht of de aanvraag op de juiste wijze op de juiste plaats komt en zij zorgt er uiteindelijk voor, dat het product op de juiste wijze aan de klant ter hand wordt gesteld (dit tenminste in het geval van het fysieke loket). Achter gesloten deuren bevindt zich nu de backoffice (de productieafdeling). Deze is niet ingesteld op klantcontact; en heeft geen externe functie. Na het aanbrengen van de knip diende vervolgens, door herformulering van het proces, de vernieuwde samenwerking tussen front- en back office gestalte krijgen. De hoofdreden voor het aanbrengen van

deze knip tussen front- en back office was gelegen in het feit dat de beide onderdelen (lagen van het kantoor) opererden op basis van verschillende kennisdomeinen (Rijkens, cs. 2001, p. 16).

Interessant en van belang in het kader van deze context is met name de veranderende uitstraling van de organisatie. Immers, de organisatie had nu te maken met de impact die de automatisering van de gemeentelijke dienstverlening voor de burger heeft gehad voor de organisatie van het gemeentelijke apparaat. De meeste kleinere gemeenten doorgrondten de mogelijkheden van het internet nog niet en koesterden een zekere argwaan. In de komende tijd zal deze geleidelijk teruggedrongen worden door de snelle maatschappelijke acceptatie van het internet. Toenemend besef van nut en noodzaak zou hand in hand gaan met het in toenemende mate zelf geïnformeerd zijn over en ingewijd zijn in het internet. De beslissers bij de gemeentelijke overheden werden hier waarschijnlijk net zo goed in opgevoed door hun eigen kinderen als door hun ambtenaren, gemeenteraad en andere externe invloedsferen.

De gemeente ging zich meer oriënteren op haar mogelijkheden als bedrijf. Kreten als Nieuw Publiek Management en bedrijfsmatig werken binnen de publieke sector passeerden onze revue. De burger zou meer als klant beschouwd worden (zie paragraaf 9.3.1) en de gemeentelijke overheden dienden / gingen efficiënter opereren. Op veel terreinen viel geld te verdienen. Juist ook met Internet! Door de opkomst van Internet was een nieuw en zeer krachtig kanaal voor de communicatie met de overheid ontstaan. Er kunnen dingen die voorheen niet konden zoals dienstverlening op maat door personalisatiemogelijkheden en efficiëntiewinst door geïntegreerde dienstverlening. De kern van het gedachtegoed was dat de burgers en de bedrijven zich maar tot één loket hoeven te wenden voor hun vragen. Diensten en informatie die vanuit het perspectief van de burger bij elkaar horen, werden nu in samenhang aangeboden. Veel gemeenten met een uitgebreide en dynamische website, maakten werk van het promoten van de mogelijkheden voor bedrijfshuisvesting. Als er ook maar één bedrijf was, dat zich op grond van deze webpresentatie binnen de gemeente ging vestigen, waren de totale kosten van deze website al in een veelvoud terugverdiend.

### 3.3 Kwaliteit: aanspreekbaarheid en bereikbaarheid

De kwaliteit van de publieke dienstverlening van de gemeentelijke overheden diende middels OL2000 te verbeteren. Bij het bepalen van de kwaliteit van de publieke dienstverlening spelen een aantal vragen, zoals: wanneer is de overheidsinformatie in voldoende mate toegankelijk? Is het kwaliteitsniveau dat nu geldt voor fysieke transacties aan het loket voldoende? Etc.

De gemeentelijke overheden streefden ernaar middels OL2000 om iedere burger in gelijke mate toegang te bieden tot haar (gemeentelijke) overheidsinformatie. Dit doel was en is nog steeds essentieel voor de burger in enerzijds zijn rol als afnemer van overheidsdiensten en producten, en anderzijds zijn rol als participant in het democratisch bestel. Met oog op de digitale dienstverlening geldt het principe van gelijke kansen uiteraard ook en houdt een tevens een opdracht in aan de elektronische overheid om een zodanige kwaliteit te leveren dat hieraan kan worden voldaan. Overheidsinformatie dient immers voor iedere burger / bedrijf begrijpelijk en bereikbaar te zijn. Indien de kwaliteit van de publieke dienstverlening met oog op toegankelijkheid en bereikbaarheid beoordeeld moest worden, dan diende er vooral gekeken te worden naar de concrete wijze van verstrekking van informatie, de inhoud en het bieden van de toegang tot deze informatie. Aan deze voorwaarden kon pas worden voldaan indien er voldoende inzicht bestond in de behoeften van de burgers middels opgestelde vraagpatronen. Van een kwalitief goede overheid in het kader van OL2000 mag pas worden gesproken indien de gemeentelijke overheid flexibel, transparant en dynamisch is en een open oog heeft voor de behoeften van de burger.

Vanuit de logica van de burger als klant werd het proces van gemeentelijke dienstverlening opnieuw ingericht middels OL2000. Veel gemeenten en andere publieke dienstverleners hebben dan ook stappen gezet om de service aan hun klanten te verbeteren door de één-loket-gedachte te introduceren in hun organisatie. Vanuit de OL2000-benadering moesten producten en diensten zoveel die met elkaar samenhangen, ook geïntegreerd worden aangeboden in één loket (Poelmans, 2001, pp. 103-104). Om overheidsinformatie zo toegankelijk mogelijk te maken (met andere woorden: eenvoudiger, bereikbaar en begrijpbaar) voor de burgers, werd ook hier steeds vaker uitgegaan van de behoeften van de 'burger als participant' (Ringeling, 2001, pp. 35-37). Een fysiek en digitaal loket met de grondslag van één-loket-concept hanteerde een vraaggerichte benadering naar de klant toe. Zij stellen de logica van de burger dus centraal. Om de burger centraal te kunnen stellen was het wel noodzakelijk dat de gemeentelijke dienstverlening wist vanuit welke rol zij de burger benaderde. Ringeling (2001, pp. 34-35) onderscheidde meerdere rollen die de burger aan kon nemen. In dit rapport met oog op OL2000 worden er twee rollen naar voren gehaald: *de burger als klant en de burger als participant*. Daarnaast is

het belangrijk dat afhandelingniveau van de gemeentelijke dienstverlening in kaart gebracht kan worden om als publieke organisatie in staat te kunnen te oordelen over de kwaliteit van haar dienstverlening. Het afhandelingniveau van de publieke organisatie kan afhangen door onder andere de volgende aspecten: wel of niet de burger als klant benaderen; lange of korte wachttijden; de clustering van de informatie, het personeel; inrichting van het loket (digitaal of fysiek); etc.

### **3.3.1 De burger als klant of participant?**

De afgelopen jaren zijn overheden zich steeds meer gaan realiseren dat de versnippering (fragmentatie) van dienstverlening over vele loketten en organisaties een ongewenste situatie is. De overheid werkt zo niet optimaal en burgers zijn hiermee niet tevreden. Daarom zijn nog steeds vele gemeentelijke organisaties bezig met de realisatie van geïntegreerde loketten, zowel fysiek als digitaal. Diensten en producten worden nu veelal aangeboden op manieren die vanuit het perspectief van de klant het meest voor de hand liggend zijn. Bij elektronische dienstverlening (digitaal loket) gaat het bijvoorbeeld om de internettende burger als klant. Zoals als reeds eerder is geschreven worden goederen en diensten op een klantgerichte manier aangeboden. Dit gebeurt ook in het bedrijfsleven. Toch gaat het binnen de publieke sector volgens Lipsky wel om bijzondere klanten (Ringeling, 2001, p. 35). Lipsky neemt de stelling in dat de meeste klanten van de overheid onvrijwillige klanten zijn. Immers, burgers kunnen voor noodzakelijke diensten niet naar andere overheidsorganisaties, maar zijn op bepaalde organisaties aangewezen.

Het onvrijwillige karakter van de klant speelde uiteraard een rol bij de overheid voor het begrip klantgerichtheid. Middels OL2000 kon tegenover deze praktijk een 'norm' gesteld worden. Die norm zou volgens Ringeling (2001, p. 36) inhouden dat juist vanwege het onvrijwillige karakter van de relatie overheid-klant een uiterst zorgvuldige behandeling van die klant op zijn plaats is/was. Onvrijwillig of niet, de term 'klant' verwijst naar de levering van goederen en diensten wat de overheden actief moesten gaan leveren. Het beleid van de gemeentelijke overheden zou middels OL2000 meer op de klanten gericht kunnen zijn. Het werd een gemeentelijke overheid die actief was. De klant mag onder bepaalde condities de diensten ontvangen; hij werd volgens Ringeling als afnemer verondersteld een relatief passieve rol te vervullen.

Burgers die mee wilden praten over ontwikkelingen in hun wijk, dorp, stad en land, hebben behoefte aan informatie. Dit gold ook voor burgers die willen weten wat hun rechten en plichten zijn, zodat ze in staat zijn te reageren. Meedenken en praten met bestuurders vroeg om goed geïnformeerde burgers. Hiervoor was het noodzakelijk dat democratische basisinformatie eenvoudig beschikbaar was voor burgers. OL2000 kon een goede uitkomst bieden. Middels het gebruik van een digitaal loket of een één-loket-principe kon de overheidsinformatie gemakkelijker en vooral klantvriendelijker aangeboden worden. Hierbij kan gedacht worden aan informatie over bestemmingsplannen of wet- en regelgeving. Daarnaast was het ook van belang voor het goed functioneren van een democratie dat burgers goed geïnformeerd waren over beleid, besluiten en beleidsvoornemens. Het begrip kwaliteit kwam overigens op een groot aantal plekken terug in de OL2000-handboeken. Hieronder wordt een samenvatting uit de OL-2000 handboeken gegeven die van belang waren (en zijn) voor het bepalen van de kwaliteit van de dienstverlening middels OL2000.

### **3.3.2 Kwaliteitsaspecten OL2000**

#### a Clustering van de informatie

Bij het clusteren van het dienstverleningsaanbod diende het perspectief van de afnemer als uitgangspunt genomen te worden. Hierbij waren drie clusterprincipes die daaraan tegemoet kwamen. Allereerst het clusteren vanuit de probleemsituatie van de afnemer. Bij dit principe bestond een cluster uit een verzameling producten en diensten, die betrekking hadden op een duidelijk herkenbaar probleemveld, zoals Bouwen en Wonen en Zorg en Welzijn. Ten tweede, het clusterprincipe 'clusteren vanuit een klantencategorie' (of doelgroep). Hierbinnen bood een doelgroeploket alle producten aan, die voor een betrokken doelgroep van belang waren (bijvoorbeeld: een ouderenloket of een bedrijvenloket). Als derde principe gelde het clusteren vanuit de aard van de dienst. Bij deze vorm ging het om de aard van het product. Het was bijvoorbeeld mogelijk een subsidie loket in te richten. Bij dat loket werden dan alle soorten subsidie aanvragen afgehandeld.

#### b Loketintegratie / monitoren

De startfase van loketintegratie middels OL2000 was de monitor fase. Tijdens deze fase bediende de organisatie haar klanten en lette ondertussen op of de dienstverlening aansloot bij de wensen en behoeften van de omgeving (Poelmans, 2001, p. 110). Tijdens de monitorfase waren er een aantal indicatoren, dat men kon gebruiken bij het vaststellen van de kwaliteit van de huidige dienstverlening.

Deze indicatoren konden op drie niveaus worden gezocht: de klant, de aanbieder en het aanbod. De kwaliteitsverbetering was ook een houding. Met andere woorden, een belangrijke boodschap, die OL200 mee wilde geven, was dat verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening vooral een houding is (was). Het streven naar kwaliteitsverbetering was iets dat tussen de oren zit. Publieke organisaties zouden continu betrokken moeten zijn bij de kwaliteit van de dienstverlening en ook continu moeten zoeken naar verbeteringen. Het continu monitoren van de kwaliteit van dienstverlening was daarbij van groot belang.

#### Monitoren:

Het periodiek en op systematische wijze volgen van ontwikkelingen in de omgeving ten behoeve van (kwaliteits)verbetering van de publieke dienstverlening

*Bron: Handboek Deel III Monitoren van geïntegreerde dienstverlening*

#### c Vraagpatronen

Als een loket op basis van vraagpatronen werkte, maar de loketmedewerker de vraagpatronen als het ware alleen in zijn hoofd doorliep, konden afnemers het idee hebben dat slechts een deel van hun probleem werd opgelost. Het samen met de klant doorlopen van een vraagpatroon kon in dergelijke gevallen de tevredenheid van de klanten vergroten. De klanten ervoeren dan sterker dat hun hele vraag werd bekeken. Daarmee werd uiteraard ook de kwaliteit van de publieke dienstverlening bepaald.

Het dienstenassortiment was één van de ontwerprijers van het geïntegreerde overheidsloket en had te maken met deze vraagpatronen (Poelmans, 2001, p. 107). Het dienstenassortiment werd gedefinieerd als de combinatie van producten en diensten dat geïntegreerd wordt aangeboden in het loket. De combinatie was gebaseerd op één of meerdere vraagpatronen. Het vraagpatronenonderzoek was daarom een goede basis om vast te kunnen stellen welke producten en diensten in het loket aangeboden werden. In het ideale geval werden alle producten en diensten uit het vraagpatroon geselecteerd. Het loket kon dan de klanten een sluitend aanbod bieden. In de praktijk kwamen we zón optimale inhoudelijke integratie echter zelden tegen. Bepaald had moeten worden of diensten en producten van niet-gemeentelijke dienstverleners in het dienstenassortiment werden opgenomen. Deze keuze stond in de praktijk dus niet los van de betrokken organisaties of samenwerkingspartners.

#### c Meten is weten

Binnen het Programma OL2000 werden verschillende mogelijkheden aangeboden voor het meten van de tevredenheid van klanten en van personeel en daarmee de kwaliteitsbepaling. In het handboek Deel III Monitoren van geïntegreerde dienstverlening werden onder andere de OL-scan (Poelmans, 2001, p. 113) en recentelijk de landelijke servicemeter genoemd om de kwaliteit van de dienstverlening te kunnen bepalen en te meten. Met behulp van de OL-scan kan de gemeente tot op heden nog steeds een zelfevaluatie uitvoeren waarin de medewerkers en haar tevredenheid en klanttevredenheid een belangrijk onderdeel vormen. Op basis van gegeven antwoorden verschijnt een profiel waaraan de gemeentelijke overheid kan zien hoe de gemeentelijke overheid presteert in relatie tot andere gemeentes. De OL-scan kent een drietal functionaliteiten. Ten eerste is het een eenvoudige zelfevaluatie door de publieke organisatie middels de OL-scan. Ten tweede kent de OL-scan de mogelijkheid tot benchmarking. Ten derde heeft de OL-scan de functionaliteit van een elektronische vragenlijst zowel online als standalone. De landelijke servicemeter bestaat uit twee versies. Eén versie voor evaluatie van de klantafhandeling aan de balie (fysiek loket) en één versie voor de evaluatie van de afhandeling van de klant op de website (digitaal loket). De gegevens van de servicemeter kunnen vergeleken worden met een landelijke benchmark waaraan een groot aantal gemeentes inmiddels hebben deelgenomen (Poelmans, 2001, p 113).

Ten aanzien van klanttevredenheid en klantvriendelijkheid spelen uiteraard het aantal doorverwijzingen ook een grote rol. Een van de doelstellingen van het geïntegreerde loket was daarom dan ook het verminderen van het aantal doorverwijzingen.

#### d Oneigenlijke aanvragen

Eén van de doelstellingen van het geïntegreerde loket was de vergroting van mogelijkheden voor controle, reductie van fraudegevoeligheid door het integreren of afstemmen van informatiestromen (Poelmans, 2001, p. 104). In het OL 2000 gedachtegoed werd verder weinig concreets aangegeven over de invulling van fraudebestrijding of oneigenlijke aanvragen. Het tegengaan van oneigenlijke aanvragen werd ondersteund in het kwaliteitsconcept door het opstellen van gedetailleerde instructies. Wanneer een oneigenlijke aanvraag werd gedaan door een klant, dan werd bij de productafroning

aangegeven, dat het product niet verstrekt was en eventueel werd de reden vastgelegd waarom het product niet verstrekt was.

#### e Besturingsmodel en werkprocessen

Om de betreffende ten doelgestelde kwaliteit en daarmee de bereikbaarheid tot de klant te bereiken gaf met name het Handboek Deel I Van Vraagpatroon naar Loket-idee veel handreikingen. Deze handreikingen gaven aan op welke wijze door een publieke dienstverlener een model voor het frontoffice gekozen kon worden. Bij de keuze van het model voor het frontoffice werd veelal clustering (zie sub a) toegepast op basis van aanbod en vraag naar producten. Daarnaast waren criteria als de bezettingsgraad van het frontoffice, kwaliteit en kennis van de medewerkers, bepalend voor zowel de kwaliteit als de bereikbaarheid van de publieke dienstverlening. Om de kwaliteit naar de burgers en bedrijven (klanten) te waarborgen en te garanderen ging OL2000 binnen het kwaliteitsconcept van de publieke organisatie aan een fysiek loket een naam toekennen. Het betreffende loket werd tevens toegekend aan een groep of cluster van loketten. In de productenlijst was het dan zodoende mogelijk producten toe te kennen aan clusters, zodat aan een bepaald loket alleen producten behorende bij dat cluster getoond konden worden. De keuze van het model frontoffice werd op verschillende manieren ondersteund in het kwaliteitsconcept. Van alle producten was, zodoende mogelijk, de frequentie van afname bekend. Via de rapportage van gerelateerde producten kon weergegeven worden welke producten gelijktijdig afgenomen werden in het frontoffice en met welke frequentie. Omdat ook van alle producten bekend werd wat de afhandeltijd was, kon er door de publieke organisatie berekend worden wat de consequenties waren van clustering voor bezettingsgraden en wachttijden.

#### f Procesinrichting

Bij het inrichten van een geïntegreerd één-loket zou het combineren van producten en het overdragen van producten naar het frontoffice leiden tot verandering van werkprocessen (Poelmans, 2001, pp. 108-109). Het beheer van het frontoffice was er daarnaast op gericht zijn procesverstoringen en veranderingen in vraagpatronen te signaleren en het dienstenassortiment en de werkprocessen aan te passen aan deze veranderingen.

Procesinrichting en optimalisatie daarvan was op twee plaatsen in het kwaliteitsconcept en binnen het Programma OL2000 beschreven. Bij de inrichting van een frontoffice proces werden interviews gehouden en het uitwerken van deze interviews onder andere in proces flow diagrammen zouden dienen te leiden tot een optimale inrichting van het proces.

#### g Inschakeling backoffice (knip)

De knip (ofwel de inschakeling van de backoffice Poelmans, 2001, p. 108) werd zeer uitvoerig behandeld in het gedachtegoed van OL2000, met name in het Handboek Deel IIa Van Loket-idee naar Implementatie. Binnen dit handboek werden criteria aangegeven, waarmee de ideale plaats van de knip (tussen Fron- en Backoffice) kon worden vastgesteld. Zo werd door OL2000 voorgesteld dat tijdens het creëren van de werkinstructies per product vastgesteld zou moeten worden waar de knip diende te worden gelegd en op welke wijze de overdracht naar backoffice diende plaats te vinden. In de werkinstructie van de publieke organisatie werd vastgelegd tot op welk afhandelingsniveau de medewerker activiteiten dienden uit te voeren en op welke wijze de informatie het beste diende te worden overgedragen aan het backoffice (De Kok, cs., 2001, p. 292).

#### h Wachttijden (statistische beheersing)

Een begrip die voor de (doorsnee) burger als klant werd gerelateerd aan kwaliteit en klantgerichtheid was waarschijnlijk wel het begrip wachttijd. Het begrip wachttijden kwam met name in het Handboek Deel IIa Van Loket-idee naar Implementatie geregeld aan de orde. In dit handboek werd het als een kwaliteitsaspect genoemd en werden middels OL2000 suggesties gedaan voor verbetering van werkprocessen en inrichting van de fysieke balie om wachttijden te verbeteren of aangenamer te maken. Wachttijden had een nauwe relatie met keuzes ten aanzien van de formatie. In het kwaliteitsconcept in de praktijk zou van alle klanten de wachttijd vastgelegd kunnen worden. Op basis van deze gegevens kon nauwkeurig inzicht gekregen worden in de wachttijden per balie en per tijdsperiode. Via de directe weergave van de huidige wachttijd in de beheersmodule bestond zodoende de mogelijkheid om te reageren bij onacceptabele wachttijden. Variatie in de wachttijden is uiteraard (tegenwoordig ook) normaal. Bij analyse van de wachttijden diende een onderscheid gemaakt te worden tussen normale oorzaken van die variatie en speciale oorzaken van variatie. Op basis van dit onderscheid konden middels OL2000 maatregelen genomen worden om de speciale oorzaken tegen te gaan.

Ambities ten aanzien van de bereikbaarheid van de dienstverlening (bijvoorbeeld 24 uur per dag open zijn als loket) in combinatie met doelstellingen van doelgroepbereik, stelden eisen aan de keuze van de distributiekanaal. Zo had OL2000 voorgesteld een ontwerp te ontwikkelen waarin werd vastgelegd via welk hoofdkanaal de dienstverlening zou moeten worden verstrekt. Om geen versnippering van het aanbod over verschillende kanalen te krijgen, lag het immers voor de hand één hoofdkanaal te benoemen, terwijl de andere kanalen het distributiekanaal konden ondersteunen (Poelmans, 2001, p. 111). De verschillende distributiekanaal zijn reeds genoemd in dit artikel (fysiek loket; elektronisch loket; telefonisch loket/receptie; post/e-mail).

### **3.4 Baten van OL2000**

*Om te kunnen oordelen wat de specifieke voordelen van het Programma OL2000 waren en nog steeds zijn, dient de lezer zich eerst af te vragen wat nu eigenlijk het verschil is met de huidige dienstverlening via fysieke of telefonisch loket? De basis om een vraaggericht, geïntegreerd loket in te voeren is voor elk distributiekanaal gelijk. Het maakt in die zin niet uit of het dienstverleningsprincipe van OL2000 via een fysiek, telefonisch of elektronisch loket wordt verwezenlijkt. Een elektronisch loket heeft ten opzichte van de andere soorten loketten enkele specifieke voordelen. Zoals reeds genoemd is dient het Programma OL2000 de kwaliteit van de publieke dienstverlening te verbeteren. De aanspreekbaarheid en bereikbaarheid zou als gevolg van de invoering van OL2000 beter worden binnen de relatie overheid-klant. Om te kunnen stellen welke voordelen OL2000 mogelijk concreet met zich meebrengt dient een onderscheidt worden gemaakt in vier actoren die met OL2000 te maken krijgen: de klant, de organisatie, de medewerkers, en de politieke bestuurders.*

#### a Voordelen voor de klant

Allereerst is er de groep klanten, waaronder de burgers en de bedrijven wordt verstaan. Het elektronisch loket biedt voor de klant thuis of op het bedrijf grote voordelen ten opzichte van het fysieke loket. De gang naar het gemeentehuis wordt overbodig gemaakt of in elk geval wordt het aantal keren gereduceerd. Ten opzichte van de telefoon is het voordeel dat een elektronisch loket 24 uur bereikbaar is. Toch zullen het fysieke en het telefonische loket in de toekomst hun functie behouden. Het persoonlijke contact tussen gemeente en de klant zal altijd onderdeel van het gehele publieke dienstenproces blijven. Dat kan zijn omdat het onderwerp van contact zwaarwichtig of ingewikkeld is, maar ook omdat het contact gewoonweg niet elektronisch kan plaatsvinden. Voor de klant geldt dus de volgende voordelen. Ten eerste OL2000 zou dienen te zorgen dat op één plek alle informatie en diensten verkrijgbaar is. Ten tweede zou OL2000 dienen te zorgen dat de klant niet meer van kastje naar de muur wordt gestuurd (verminderen van aantal doorverwijzingen en wachttijden). Ten derde gaat de overheid actief meedenken met haar klanten. Overigens kunnen burgers op het gebied van besluit- en beleidsvorming ook elektronisch mee discussiëren. Als laatste concrete voordeel geldt dat er minder noodzaak heerst om de wet te kennen door de invoering van pro-actieve dienstverlening.

#### b Voordelen voor de organisatie

De publieke organisatie die met het Programma OL2000 te maken kreeg, kreeg ook met veranderingen en ontwikkelingen in dit kader te maken. Deze veranderingen en ontwikkelingen zouden een aantal voordelen voor de publieke organisatie moeten opleveren. Ten eerste zou bijvoorbeeld een elektronisch loket ook op de balie en aan de telefoon te gebruiken zijn. Zo is er maar één investering nodig voor verschillende soorten gebruikers. Ten tweede zal een internetloket 24 uur per dag geopend moeten zijn. Een toenemend aantal burgers heeft toegang tot Internet, thuis, op school of via het werk. Maar het is meer dan dat: elektronische dienstverlening is efficiënt voor de organisatie (minder burgers aan de fysieke balie), effectief (burgers hoeven zelf minder moeite te doen om naar het gemeentehuis te gaan en maatwerk is te leveren, waardoor de doelgroep beter bereikt kan worden) en klantvriendelijk (geen beperkingen meer in plaats en tijd). De vraaggerichte opzet van het loket zorgt er zodoende mogelijk voor dat de klant makkelijk en met zo min mogelijk handelingen op de plek komt waar hij of zij de gewenste informatie kan vinden en diensten kan aanvragen en verkrijgen. Ten derde geldt als voordeel van het implementeren van OL2000 dat de internettechniek relatief goedkoop is. Met internettechniek zijn verschillende systemen relatief eenvoudig in één gebruikersinterface onder te brengen. Hiermee komen we tot het vierde voordeel. De verschillende organisaties cq. afdelingen zijn eerder bereid samen te werken in een elektronisch loket dan in een fysiek loket. Immers, de techniek maakt het eenvoudiger om het dienstverleningsproces te monitoren. De invoering ervan kan de discussie stimuleren rond de organisatorische inrichting van de fysieke en telefonische kanalen van dienstverlening.

### c Voordelen voor de medewerkers

Middels het in gebruik nemen van OL2000 geldt in de meeste publieke organisaties dat een direct voordeel van OL2000 ontstaan is. Er is veelal meer werkplezier voor balie-medewerkers (ambtenaren) ontstaan. Immers, OL2000 zorgde voor veranderingen in het dienstenproces en daarmee ook voor veranderingen in de manier waarop de dienstverlenende ambtenaren functioneren. De ambtenaren hebben te maken met afwisselender werk en meer taken en bevoegdheden dan voorheen. Aangezien OL2000 ervoor zorgde dat de publieke dienstverlening klantvriendelijker (beter bereikbaar en aanspreekbaar) werd leidde dit de meer tevreden burgers. Tevreden burgers heeft tot gevolg dat er voor de balie-medewerkers minder druk en stress ontstaat.

### d Voordelen voor de politieke bestuurders

Uit het handboek Deel IIa Van Loket-idee naar Implementatie (Een loket op het Internet, Hammer & Mangurian p. 11.) valt af te leiden dat er middels het Programma OL2000 ook bedoelde effecten, ofwel voordelen, voor de politieke bestuurders (gaan) gelden. Het eerste reeds genoemd voordeel die er indirect optreedt voor de politieke bestuurders is dat haar publieke organisatie nu veelal te maken heeft met tevreden klanten. Tevreden klanten zorgt voor meer tevreden personeel. Hierdoor werd het aantrekkelijker en vooral makkelijker om de vacatures van balie-medewerkers op te vullen met nieuw personeel. OL2000 is indirect een mogelijk middel geworden om personeel te vinden en houden binnen de publieke dienstverlening. Hierdoor wordt de hedendaagse krapte op de arbeidsmarkt nog steeds veelal verkleind. Daarnaast ging de publieke organisatie na de introductie van OL2000 efficiënter functioneren. Tevens middels het gebruik van onder andere ICT-instrumenten (digitaal loket, e-mail, etc.) kon de doelgroep (burgers en bedrijven) beter bereik worden. Uiteraard geldt dit voordeel ook andersom. Klanten kunnen de overheid beter bereiken! De legitimiteit en transparantie van de publieke sector wordt hiermee steeds vergroot.

## **3.4 Samenvatting en conclusies**

### *Wat betekende OL2000 voor de gemeentelijke overheden en haar publieke dienstverlening?*

Diverse ontwikkelingen, zowel in de maatschappij als in de ICT maakten het voor de gemeentelijke overheden mogelijk, dan wel noodzakelijk om door middel van ICT-ontwikkelingen de publieke dienstverlening anders vorm te geven. De gemeente werd immers geacht meer vanuit de burger te werk te gaan vraaggericht te werken en minder vanuit haar eigen dienstenaanbod. De vraag hoe de gemeentelijke overheden vraaggericht en klantgericht te werk kunnen gaan en welke rollen de ICT en OL2000 daarin spelen komen dan naar voren geschoven.

### *Hoe realiseerde OL2000 een vraaggerichte publieke dienstverlening?*

Tevens leidde het gebruik van ICT en het implementeren van het Programma OL2000 tot organisatorische veranderingen. De mate waarin ICT-gebruik een bijdrage kon leveren aan de verschuiving van aanbodgericht naar vraaggericht kan in verschillende fasen van intensiteit worden ingedeeld; namelijk: informatie, interactie, transactie en integratie. Deze laatste fase wordt ook wel E-gemeente genoemd (zie deel 1 van dit onderzoek). E-gemeente wil zeggen dat de contacten met de burger (de klant) via een virtuele weg gaan, volgens de één-loket-gedachte. De klantgerichte manier van werken staat binnen de E-gemeente centraal, waarbij een dienstverlening was ontstaan op basis van vragen van de burger (vraagpatronen). De één-loket-gedachte hield met andere woorden in dat samenhangende vragen (de zogenaamde vraagpatronen) bij één-loket afgehandeld kunnen worden. Deze vraagpatronen kunnen verwijzen naar producten en diensten van meerdere organisaties en organisatieonderdelen. Hiervoor is allereerst een scheiding tussen front- en backoffice nodig. Ten tweede is het noodzakelijk dat er inzet van informatie- en communicatie technologie aanwezig is. Daarnaast geldt er een samenwerking tussen verschillende organisaties en organisatieonderdelen. De voordelen van deze aanpak die door het Programma OL2000 geïntroduceerd en voorgesteld waren, waren ten eerste dat er een vergroting van de effectiviteit (een groter doelgroepbereik) ontstond. Daarnaast leidde dit tot meer efficiëntiewinst (ofwel goedkopere voorzieningen). Als laatste belangrijke voordeel kan de verbetering van de service aan burgers genoemd worden. Doordat zij niet meervan het kastje naar de muur werden gestuurd, kent de gemeentelijke publieke dienstverlening een verbeterde service. Deze betere service leidde vervolgens tot een mogelijke verbetering van het imago van de publieke organisaties.

*Wat veranderde er binnen de gemeentelijke organisatie door de invoering van het concept Overheidsloket 2000?*

De hoofddoelstellingen van het te ontwikkelen kwaliteitsconcept voor de gemeentelijke overheden hadden volgens OL2000 kunnen zijn: Het verbeteren van deskundigheid en vaardigheid van de medewerkers; het verbeteren van de informatieverstrekking aan klanten (burgers); het leveren van producten in de gewenste doorlooptijd (met een maximale wachttijd); de juiste producten volledig leveren (middels vraagpatronen); de pro-actieve klantbenadering; het leveren van producten op de gewenste wijze (multi-channeling); en het meten van de kwaliteit van dienstverlening en de klanttevredenheid. Om bovenstaande doelstellingen te realiseren dienden twee voorwaarden ingevuld te zijn. Allereerst zou de organisatie en werkprocessen zo goed mogelijk ingericht worden. Ten tweede zou er een systeem actief moeten te zijn waarmee de kwaliteit gemeten kan worden. Op basis van deze gemeten kwaliteit zou de werkprocessen continu verbeterd kunnen worden.

*Wat waren de veranderingen en gevolgen van het introduceren van OL2000 voor de publieke organisatie?*

Ten aanzien van de zes ontwerprijers van Overheidsloket 2000 kunnen de volgende conclusies getrokken worden (Poelmans, 2001, p. 105-111). Ten aanzien van het dienstenassortiment mag geconcludeerd worden dat het inrichten van het assortiment een nadrukkelijk onderdeel was van de invoering van het systeem. De medewerkers werden geattendeerd op relaties tussen producten, zodat de volledige vraag van de klant duidelijk wordt. Daarnaast ondersteunde het systeem bij het krijgen van inzicht in de vraagpatronen. Binnen de pijler werkprocessen mag gesteld worden dat dit systeem veel informatie gaf over de werkprocessen en de mate waarin problemen bestaan met bestaande processen. De flows konden voor backoffice gedetailleerd uitgewerkt worden. Integratie van werkprocessen was voor een stuk bereikt tijdens de procesanalyse fase tijdens de invoering van het systeem, maar zou in de toekomst verder uitgewerkt moeten worden op basis van analyse van de meetresultaten.

Het besturingsmodel was een systeem dat zeer veel informatie geeft die gebruikt kan worden voor de besturing van de loketten. Informatie over aantallen, bezetting, gerelateerde producten, problemen en procesverstoringen geven benodigde informatie om tot een verantwoorde keuze te komen van het besturingsmodel. Daarnaast gaf de pijler ofwel het systeem personeel, het personeel ondersteuning in hun werkproces en geeft terugkoppeling over problemen in de processen. Via de servicemeter kreeg men een terugkoppeling over de mening van de klant. Het systeem gaf zodoende geen directe ondersteuning in belangrijke kwaliteitsparameters als inlevingsvermogen, geduld, vriendelijkheid etc. Ten aanzien van ICT kan samengevat worden dat dit systeem gebruik maakte van ICT om de dienstverlening te verbeteren. Het systeem gaf geen meetresultaten over de mate van gebruik van ICT ten behoeve van de dienstverlening. Het distributiekanaal (pijler) creëerde de mogelijkheid om resultaten aan de balie te relateren aan bijvoorbeeld de telefoongegevens. Het systeem diende ten aanzien van het digitale loket (internet-website) daarna nader uitgewerkt te worden. Ten aanzien van de telefoonmodule diende nagedacht te worden of meer gedetailleerde informatie nodig is in de toekomst.

*In hoeverre werd de relatie overheid-burger en de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd door OL2000?*

*Het elektronisch loket destijds voorgesteld door het Programma OL2000 maakte de dienstverlening beter bereikbaar en toegankelijk. Immers, het loket ging uit van de één-loket gedachte, dat wilde zeggen dat het publiek voor haar vragen met betrekking tot publieke dienstverlening slechts bij één (fysiek of elektronisch) loket hoefde te zijn. Het elektronisch loket helpt ook de burgers en bedrijven bij het vinden van de juiste weg, bij het ontvangen van informatie, bij het doen van een aanvraag en bij het ontvangen van de gewenste dienst. De dienstverlening werd zoveel mogelijk aan één loket afgehandeld. Dit impliceert dat het loket zo ver mogelijk gaat in het niveau van de afhandeling. Zoveel mogelijk diensten worden tegenwoordig op transactieniveau aangeboden. De burger kan met andere woorden van veel diensten de gehele transactie aan het elektronisch loket afhandelen. Voor sommige producten was volledige afhandeling aan het loket niet mogelijk, bijvoorbeeld vanwege wet- en regelgeving, beperkingen in verantwoordelijkheden, de noodzaak van specialisten of vanwege de complexiteit van het product. Voor dergelijke producten en diensten kan de klant via het elektronisch loket slechts terecht voor informatie of een intake. Bij de intake werd zoveel mogelijk integrale intake voor meerdere producten nagestreefd: slechts éénmaal gegevens verstrekken die noodzakelijk zijn voor de aanvraag van diverse diensten. Ook kan gesteld worden dat de inzet van het elektronisch loket de bereikbaarheid van de overheid vergrootte. Immers, naast de traditionele kanalen (post en fysieke balie) komen digitale loketten (internetsites) en callcenters in gebruik. Deze voorzieningen boden de mogelijkheid tot publieke dienstverlening, die onafhankelijk is van tijd en plaats. Als laatste verbetering ten aanzien van de bereikbaarheid en aanspreekbaarheid mag genoemd dat het loket de ontwikkeling zou hebben ondersteund naar een snel en efficiënt dienstverleningsproces. Het elektronisch loket werd*



na introductie van OL2000 zo efficiënt georganiseerd gezien vanuit de optiek van de klant dat het aantal malen dat de burger of het bedrijf contact heeft met het loket tot een minimum werd teruggebracht. Gegevens die al beschikbaar waren werden opnieuw gebruikt. Daardoor hoeft de klant nu niet steeds opnieuw gegevens te verstrekken die bij de publieke organisaties al bekend zijn.

## Eindoordeel

Vanaf de jaren 90 is binnen de gemeentelijke overheden de aandacht voor een elektronische en betere presterende overheid ontstaan. Zo is de Gemeente Enschede in 1997 één van de pilots Overheidsloket 2000 gestart bij de Bouw- en Milieu Dienst (BMD). Het doel van deze pilot was het bouwen van een interactief. Het doel van het OL2000-concept was op het gebied van bouwen en wonen, de klanten de mogelijkheid geven zelfstandig informatie op te vragen, vragen kwijt te raken en producten en diensten te bestellen. Het is dus de bedoeling dat alle bewoners met hun vragen over wonen, inschrijven, maar ook over voorzieningen, gemeentelijke belastingen, vergunningen, huursubsidie en dergelijke bij het serviceloket terecht kunnen.

Kenmerkend voor het systeemconcept van OLE2000 was dat binnen de gemeentelijke organisatie gangbare productoriëntatie zoveel mogelijk werd vervangen door een vraaggeoriënteerd concept, waarbij voor de realisatie ervan gebruik werd gemaakt van toekomstgerichte communicatietechnologie (intranet/ internet en informatiezuilen).

Al deze ontwikkelingen zijn gebaseerd op de gedachte dat de burger geen boodschap heeft aan de manier waarop de gemeentelijke overheid in diensten en afdelingen is georganiseerd. De burger heeft belang bij producten en diensten die vanuit zijn of haar "vraagpatroon" bij elkaar horen. De virtuele balie is binnen de gemeentelijke organisaties hard op weg onderdeel van de staande publieke organisatie te worden. Consequentie daarvan is mogelijk dat de roep om een duidelijke organisatie met duidelijke taken, bevoegdheden en functies op het gebied van regie, ontwikkeling, beheer, onderhoud van OL2000 toeneemt. Daar komt bij dat er diverse maatschappelijke ontwikkelingen zijn, die juist voor de opbouw van een virtueel loket van belang kunnen zijn. Zo ruikt de "24-uurs-economie" op; is er sprake van een veelheid van technologische ontwikkelingen op het gebied van ICT; staan we volgens trendwatchers op de drempel van de informatiemaatschappij; staat de Nintendo-generatie te trappelen om de taken over te nemen.

De vraag of een overheidsloket (OL2000) gewenst is en op welke wijze dat loket zou moeten worden ingericht dient mogelijk voorgelegd te worden aan mogelijk toekomstige gebruikers. Dat zijn de huidige burgers in onze samenleving. Deze laatste groep kan vanuit de ervaring die zij zelf hebben opgedaan, aangeven hoe zij over de functie van een één-loket denken. Zo zou het bijvoorbeeld in de hedendaagse praktijk kunnen blijken dat de informatiebehoefte verschilt. Met name de huidige burgers hebben misschien minder behoefte aan informatie over bepaalde zaken, omdat deze voor hen niet (meer) van belang zijn, terwijl belangstellenden in het algemeen breed geïnformeerd willen worden. Bij verschillende onderwerpen (diensten en producten van de overheid) zouden degenen (burgers) die daarover informatie wensen, misschien wel graag de desbetreffende informatie in schriftelijke vorm willen ontvangen. Daarnaast zou de mogelijkheid om onder meer via Internet informatie te verkrijgen vaak alleen als aanvulling gewenst kunnen worden. De meeste zaken zoals het regelen van inschrijving voor woning of kavel, het inschrijven bij de gemeente, het aanvragen van vergunningen, telefoon en nutsvoorzieningen zouden burgers in het algemeen best misschien bij het serviceloket willen regelen, liever dan bij de betrokken publieke instantie.

Ook zal kunnen blijken dat ondanks de verbeteringen die de implementatie van OL2000 met zich mee heeft gebracht, de burgers veelal toch schriftelijk folders aanvragen. De weg naar het gemeentelijke informatieloket zal bijvoorbeeld voor de 65+ generatie niet moeilijk gaan. Zij vinden het mogelijk over het algemeen niet moeilijk om de gewenste informatie te verzamelen. Vooralsnog zijn er weinig klachten over problemen met de bereikbaarheid van de meeste publieke instanties. De meeste burgers (zonder internetmogelijkheden zouden in het algemeen voorstander kunnen zijn van de mogelijkheid om zaken bij het serviceloket te regelen. Zo blijkt bijvoorbeeld uit meerder beleidsevaluaties dat veel burgers een serviceloket / één-loket niet echt hebben gemist, maar het wel handig zouden hebben gevonden als het er was geweest. Of het Programma Overheidsloket nu al haar gewenste doelstellingen en bedoelde verbeteringen ten aanzien van de publieke dienstverlening heeft behaald is te lezen in het rapport OL2000 in de praktijk; De gevolgen van OL2000 voor de gemeentelijke organisatie, nu en op termijn van de auteur de heer T. Tenten.

# Literatuurlijst

- Bos, A., Vuijst, J. de (2001), *Elektronische dienstverlening door de overheid: informatie- en communicatietechnologie wordt doel*, in: Duivenboden, H. van, Lips, M. (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector*, Utrecht, Uitgeverij Lemma BV.
- Bos, H., Albeda, H. (2001), *Regie voor burgers*, in: Duivenboden, H. van, Lips, M. (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector*, Utrecht, Uitgeverij Lemma BV.
- Brief aan de Minister voor Grote Stedenbeleid en Integratiebeleid, Mr. R.H.L.M. van Boxtel, 6 november 1998.
- Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer (17 juni 2002); Ministerie van Economische Zaken, 2002.
- Derksen, W. (1998), *Lokaal bestuur*, (tweede druk), Den Haag, Elsevier Bedrijfsinformatie BV.
- Docters van Leeuwen, A., Kroon, N. (2001), *Van klantgerichte naar een burgergerichte overheid*, in: Duivenboden, H. van, Lips, M. (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector*, Utrecht, Uitgeverij Lemma BV.
- Duivenboden, H., Lips, M. (2001), *Hedendaags klantgericht werken in de publieke sector: aanleidingen, strategieën, begrippen en praktijken*, in: Duivenboden, H. van, Lips, M. (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector*, Utrecht, Uitgeverij Lemma BV.
- Duivenboden, H. van, Lips, M. (2001), *Klantgericht werken in de publieke sector: introductie*, in: Duivenboden, H. van, Lips, M. (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector*, Utrecht, Uitgeverij Lemma BV.
- Duivenboden, H. van, Lips, M. (2001), *Klantgericht werken in de publieke sector: naar een co-actieve publieke dienstverlening*, in: Duivenboden, H. van, Lips, M. (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector*, Utrecht, Uitgeverij Lemma BV.
- Graaf, de, mr. G.J. (2000), *Lokaal loket: Rapport van de MDW-werkgroep Benchmark Gemeentelijke Dienstverlening*, Den Haag.
- Heijst, dr. G., cs. (2001), *Monniken met gelijke kappen: Enschede en e-doc*, Enschede.
- Hoogwout, M. (2001), *Leuker kunnen we het niet maken, maar willen we het wel makkelijker? Waarom overheden geen haast hebben met het verbeteren van de dienstverlening*, in: Duivenboden, H. van, Lips, M. (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector*, Utrecht, Uitgeverij Lemma BV.
- Laan, van der, C. (2002), *ICT & Klantgerichtheid bij gemeenten*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Leenes, R., Svensson, J. (2001), *Schaalproblemen in de ontwikkeling van elektronische dienstverlening*, in: Duivenboden, H. van, Lips, M. (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector*, Utrecht, Uitgeverij Lemma BV.
- Nota (2002) 'Contract met de toekomst'; een visie op de elektronische relatie overheid-burger.
- Poelmans, M. (2001), *OL2000 is nog maar het begin*, in: Duivenboden, H. van, Lips, M. (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector*, Utrecht, Uitgeverij Lemma BV.
- Rademakers, M., Wit, B. de (2001), *Klantgerichtheid naar vermogen: kiezen of gedogen? De paradox van verantwoording en verantwoordelijkheid*, in: Duivenboden, H. van, Lips, M. (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector*, Utrecht, Uitgeverij Lemma BV.
- Raad voor het openbaar bestuur (1998), *Dienen en verdienen met ICT*, Den Haag.
- Rijkens, F., Gameren, J. van, Feldkamp, K. (2001), *Programma e-Dienstverlening*, Gemeente Enschede, Enschede.
- Reussing, G. (1997), *Machtscheiding en het beleidsproces*, Beleidswetenschap, nummer 11.
- Ringeling, A. (2001), *Rare klanten hoor, die klanten van de overheid*, in: Duivenboden, H. van, Lips, M. (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector*, Utrecht, Uitgeverij Lemma BV.
- Shoop, S.H. (1999), *De dominante front-office: Een onderzoek naar de gevolgen van Overheidsloket 2000 voor de relatie tussen de politieke en ambtelijke top en de uitvoering in de front-office*, Universiteit Twente, Enschede.
- Scheepers, A., Kommers, C. (1994), *De overheid als dienstverlenende instelling*, in: Zuurmond, A., Huigen, J., Frissen, P., Snellen, I., Tops, P. (1997), *Informatisering in het openbaar bestuur. Technologie en sturing bestuurskundig geduid*, s-Gravenhage, VUGA Uitgeverij BV.
- Winkel, N. (2000), *Gemeentelijke Overheid op het Internet; problemen en mogelijkheden*.

## Internetartikelen:

- <http://www.bestuurskunde.nl/bestuurskunde/jg8/nr6/1999>
- <http://www.bestuurskunde.nl/bestuurskunde/jg7/nr3/1998>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995b
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1996
- <http://www.bestuurskunde.nl/bestuurskunde/jg7/nr3/1998>

- [http://www.archiefstartpunt.nl/literatuur/nieuws\\_december02.htm](http://www.archiefstartpunt.nl/literatuur/nieuws_december02.htm)
- ministerie van Binnenlandse Zaken, 1997c, 1996
- [http://www.binnenlandsbestuur.nl/oi/oi\\_2/profiel.html](http://www.binnenlandsbestuur.nl/oi/oi_2/profiel.html)
- Van Boxtel opent Helpdesk en loket Enschede:<http://www.ol2000.nl/nieuws/nws990826.htm>
- Virtueel loket is geen informatiegrabbelton, Overheid Innovatief, april 2000; zie [http://www.binnenlandsbestuur.nl/oi/oi\\_2/profiel.html](http://www.binnenlandsbestuur.nl/oi/oi_2/profiel.html)
- Vraag en Antwoord op de website van OL2000:  
[http://www.ol2000.nl/vraag\\_en\\_antwoord/default.asp](http://www.ol2000.nl/vraag_en_antwoord/default.asp)
- Visie krijgt vorm, Herman Willemse, 2001, pp. 13-15.
- <http://www.referentiemodel.nl/04/index.htm>
- [www.OL2000.nl/VIND/](http://www.OL2000.nl/VIND/)
- [www.OL2000/modellen](http://www.OL2000/modellen)
- [www.referentiemodel.nl](http://www.referentiemodel.nl)
- Bron: [http://www.referentiemodel.nl/04/0401\\_m.htm](http://www.referentiemodel.nl/04/0401_m.htm)
- <http://www.trilogic.nl/trilogic/NL/default.htm?trilogic/>
- <http://www.telecommerce.nl/sf/sf.cgi?3630>
- [www.OL2000.nl/e-loket/](http://www.OL2000.nl/e-loket/)
- [http://www.ol2000.nl/digitale\\_handboeken/](http://www.ol2000.nl/digitale_handboeken/)
- Bron: Onderzoeksprogramma Overheidsloket 2000, juli 1997. MDW-werkgroep, 2002, p. 4)
- [http://www.ol2000.nl/digitale\\_handboeken/Website\\_dienstverleningismensenwerk/02\\_orientatie/](http://www.ol2000.nl/digitale_handboeken/Website_dienstverleningismensenwerk/02_orientatie/)
- <http://www.referentiemodel.nl/04/index.htm>
- [www.minbzk.nl/Beteredienstverlening/](http://www.minbzk.nl/Beteredienstverlening/)
- <http://www.zbc.nu/main.asp?ChapterID=1372>
- [http://www.ol2000.nl/digitale\\_handboeken/Website\\_dienstverleningismensenwerk](http://www.ol2000.nl/digitale_handboeken/Website_dienstverleningismensenwerk)
- [http://www.gemeenteweb.nl/indemedia/vng\\_april2000.htm](http://www.gemeenteweb.nl/indemedia/vng_april2000.htm) : het artikel Van bierviltje tot elektronisch formulier uit VNG-magazine, 14 april 2000.

#### Handboeken OL2000:

- Handboek van vraagpatroon naar loket-idee; [www.OL2000.nl](http://www.OL2000.nl)
- Handboek deel Ila Van loket idee naar implementatie; [www.OL2000.nl](http://www.OL2000.nl)
- Handboek Deel Ila Van Loket-idee naar Implementatie; [www.OL2000.nl](http://www.OL2000.nl)
- Handboek Deel I - VanVraagpatroonnaarLoket-idee; [www.OL2000.nl](http://www.OL2000.nl)

#### **De één loket-gedachte...**

**Consultancy AvdM is een ondernemende researchsite. Opgericht in 2002 verzorgt 'AvdM' onderzoek in wetenschapsgebieden van 'bestuurskunde'.**

*Deze site bevat auteursrechten. Kopiëren, knippen, en uitprinten van de rapporten en essays mag alleen voor eigen gebruik. De auteurs zijn niet verantwoordelijk voor eventuele wijzigingen of fouten op deze website.*

-----Consultancy AvdM - Drs. A. van de Maat -----