

*De e-overheid binnen handbereik met Regelgestuurde Services*

Inrichting van organisatie en ICT kan beter, door Regelgestuurde Services te gebruiken. Aanpassingen leiden dan niet tot extra complexiteit en de bijbehorende mislukkingen.

Overheidsorganisaties leveren in het kader van de e-Overheid veel inspanningen om de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren. Hiervoor maken ze slim gebruik van de mogelijkheden die de techniek hen biedt. Veel overheidsorganisaties zijn op het punt gekomen dat het simpel toevoegen van een nieuw informatiesysteem ("ieder probleempje een systeempje") niet meer tot het gewenste eindresultaat leidt. Het resulteert vaak zelfs in een nog moeilijker te beheersen situatie. Hoe kan het dan wel? De kwaliteit van dienstverlening verbeteren zonder de organisatie en ICT complexer te maken? Waar medewerkers in een handomdraai aanpassingen in wet- en regelgeving in de hele organisatie doorvoeren? Dit kan met Regelgestuurde Services (RgS).

De overheid ambieert een integrale en digitale klantbenadering, transparantie in dienstverlening en snelheid voor de burger. Deze ambitie is inmiddels beschreven in vele publicaties.

In het volgende praktijkvoorbeeld wordt de ambitie van de e-overheid geconcretiseerd, zoals deze op dit moment al wordt gerealiseerd. In de casus gaat meneer Blok een kapvergunning aanvragen bij zijn gemeente. De gemeente heeft haar organisatie en ICT ingericht volgens Regelgestuurde Services.

### **Een voorbeeld van RgS**

Meneer Blok heeft een zieke boom. Hij weet vanuit de lokale verordening, dat de gemeente het kappen van bomen serieus neemt. Misschien is er zelfs een kapvergunning voor nodig, bedenkt hij zich. Na het avondeten kijkt hij eerst even op de site van zijn gemeente.

Meneer Blok ziet op de informatiepagina van de gemeente al snel dat zijn vermoeden klopt. Afhankelijk van de situatie is een kapvergunning vereist. Voor het grondgebied waar zijn woning op staat is een kapvergunning vereist als de boom aan bepaalde criteria voldoet.

Direct logt meneer Blok in en krijgt hij toegang tot zijn persoonlijke dossier, die hij samen met de gemeente beheert. In zijn persoonlijke dossier ziet hij alle actieve producten en diensten die de gemeente voor hem heeft vastgesteld. Hij ziet bijvoorbeeld de WOZ-beschikking voor zijn huisje aan de dijk, zijn paspoort, rijbewijs en ook de bijstandsuitkering die hij twee jaar geleden heeft ontvangen. Ook ziet hij

alle actuele, feitelijke gegevens over zijn gezinssituatie en zijn woonsituatie waarop de producten en diensten zijn gebaseerd. Meneer Blok kan deze slechts gedeeltelijk veranderen. Deze worden, zo stelt de gemeente, door andere instanties zoals het Kadaster, de Belastingdienst enzovoort bijgehouden. Het maakt meneer Blok niet uit wie wat doet, hij wil dat de boom in zijn tuin wordt gekapt. Hij gaat zijn wens aangeven in zijn persoonlijke dossier.

In het keuzemenu vindt meneer Blok al snel de ingang om aan te geven dat hij zijn boom wil kappen. Hij moet alleen nog enkele gegevens omtrent de boom zelf en de omstandigheden aangeven. Hoe dik is de boom op dit moment? Is er sprake van een gevaarlijke situatie? Zodra meneer Blok de gegevens opslaat in het dossier, bedankt de gemeente hem voor het maken van de melding. Immers, zo stelt de gemeente online: op basis van de bekende feitelijke gegevens moest meneer Blok – als eigenaar van het stukje grond waar de boom op staat (bevoegdheid) – inderdaad een melding maken van zijn wens (verplichting). De gemeente geeft direct ook aan dat de boom van de gemeente mag worden gekapt en kent hem de kap direct definitief toe (vergunning).

Meneer Blok moet alleen nog wel zes weken wachten, omdat de omwonenden het recht hebben om bezwaar te maken tegen de beslissing van de gemeente. De gemeente heeft inmiddels deze omwonenden proactief geattendeerd op de beslissing via hun persoonlijke dossier en mail (voorzover deze zich voor deze service hebben aangemeld bij de gemeente). Meneer Blok handelt direct de leges af door via iDeal af te rekenen. Blij met dit resultaat logt meneer Blok uit en doet de tv aan voor het nieuws van half acht.

Zes weken later ontvangt meneer Blok een mail van de gemeente dat er geen bezwaren zijn binnengekomen van omwonenden. Meneer Blok kan de boom nu echt gaan kappen.

De beschreven casus is een concrete uitwerking in lijn met de ambitie van de e-Overheid. Welke punten zijn dan nu aan de orde? Er is sprake van een overheidsorganisatie die via internet het persoonlijke integrale digitale dossier aan de burger toont. De burger is in de gelegenheid om zelf wijzigingen door te voeren in dat dossier. Zodra de burger dit doet, stelt de overheidsorganisatie direct op basis van de wijzigingen een nieuw besluit vast.

### *Integraal klantdossier*

De overheidsorganisatie stelt in het kader van transparantie een integraal en actueel klantdossier van meneer Blok beschikbaar. Dit dossier geeft dus een compleet, afdelings- en procesoverstijgend overzicht van alle beschikbare informatie (inclusief rechten en plichten) over de burger. Dit dossier wordt gebruikt voor alle producten en diensten die de overheidsorganisatie aanbiedt (eenmalig vaststellen, meervoudig gebruik). Een wijziging van een gegeven in het dossier (omdat de burger dit bijvoorbeeld gemeld heeft of omdat dit uit een basisregistratie blijkt) kan voor de gemeente reden zijn om de rechten en plichten opnieuw vast te stellen. Hierdoor is werken in de actualiteit mogelijk geworden. Alleen dan is de gemeente in staat om zijn aanvraag te beoordelen volgens de gestelde regels in de APV en haar risicobeleid. De boom van meneer Blok staat niet bekend als een monumentale boom. Daarom is het verlenen van een kapvergunning zonder nader onderzoek

mogelijk. Ook geeft het risicobeleid aan, dat de situatie rondom meneer Blok en zijn melding geen aanleiding geven tot verder onderzoek. Immers, het uitgangspunt is 'handelen vanuit vertrouwen, tenzij...'. Door dit integrale beeld over de bekende feiten rondom meneer Blok hoeft de gemeente niet persoonlijk op bezoek te komen om de situatie met eigen ogen te bekijken. Hiermee is de factor snelheid in het kader van de e-Overheid gegarandeerd.

#### *Vragen die ertoe doen*

De overheidsorganisatie stelt alleen die vragen die er toe doen in de specifieke situatie van de burger en het bedrijf met wie zij op dat moment communiceert. Zodra meneer Blok in zijn persoonlijke dossier de melding doet van zijn wens om de boom te kappen, moet hij alleen nog een aantal vragen beantwoorden die voor zijn situatie nodig zijn om tot een oordeel te komen. Hiertoe presenteert de gemeente op de webpagina alle relevante gegevens om vast te stellen of er een verplichting voor het aanvragen van de kapvergunning is. Hij ziet gegevens over zijn persoon (van GBA), het eigenaarschap van het perceel waar de boom op staat (van het Kadaster) en de bekende eigenschappen van de boom en de omstandigheden (gemeentespecifieke gegevens). Meneer Blok hoeft alleen de vragen nog te beantwoorden, waarvan de gegevens niet bekend zijn (klantgericht werken: alleen dat uitvragen wat je nog niet weet). Voorzover de gegevens niet uit de basisregistraties komen, kan meneer Blok de gegevens wijzigen indien hij daartoe aanleiding ziet. Ook dit is een vorm van transparantie: het samen eens worden over de feiten.

#### *Werken in de actualiteit*

De overheidsorganisatie neemt tijdens het internetcontact met de heer Blok actueel en (in dit voorbeeld volledig) geautomatiseerd een definitief besluit. We noemen dit werken in de actualiteit.

Op basis van de regels uit de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de door meneer Blok aangegeven gegevens, in combinatie met de binnen de gemeente beschikbare gegevens (voorinvullen), stelt de gemeente het volgende vast: – of meneer Blok bevoegd is tot het doen van een melding omtrent de kap van een boom (bevoegdheid), – of hij verplicht is om een kapvergunning aan te vragen (verplichting) en – of de boom volgens de gemeente mag worden gekapt (vergunning).

Hieruit volgt het besluit of meneer Blok zijn boom mag kappen. Omdat het besluit positief uitvalt, krijgt hij direct en online de kapvergunning (rechten en plichten actueel en definitief).

#### **De e-Overheid: een brug te ver?**

De huidige praktijk dwingt overheidsmanagers ertoe om met inachtneming van de bestaande ICT-systemen nieuwe functionaliteiten, koppelingen en 'schillen' om de oude wereld heen te (laten) bouwen. Alleen zo krijg je bijvoorbeeld een integraal klant dossier. Maar daar is het vaak niet toe beperkt. Ook de processen en de dienstverlening (dus de materie waar het 'echt' om gaat) worden geconcentreerd, uit elkaar gehaald en vervolgens weer gestroomlijnd. Hoe krijg je anders de gegevens actueel? En dit allemaal in een continu bewegend veld van wisselende doelstellingen, perspectieven en (jaarlijks) veranderende wet- en regelgeving.

En of dit nog niet alles is, dwingt de huidige inrichting overheidsmanagers er ook toe om bij één wijziging meerdere ICT-systemen en administraties door te lopen.

Immers, deze zijn in de huidige opzet vaak nog binnen een enkel organisatieonderdeel vormgegeven als productspecifiek monoliet (voor ieder probleempje een systeempje). In een monoliet vormen ICT-systeem en administratie (regels, gegevens en proces) één geheel, die één of hooguit enkele producten en diensten leveren aan burger en bedrijf. Denk hierbij aan een vergunningenapplicatie voor de aanvraag van de kapvergunning. Terwijl de subsidieverstrekking van dezelfde gemeente aan dezelfde burger via een subsidieapplicatie wordt ondersteund. Met de notie dat elke overheidsorganisatie al snel vele tientallen producten en diensten aanbiedt, die ook nog eens regelmatig aangepast worden door veranderende wetgeving, is het beheer van de processen en ICT-systemen kostbaar en tijdrovend.

De e-Overheid: is het toekomstmuziek? Onrealistisch? 'Gaan we nooit halen'? Dat wel, maar het is de vraag wanneer, tegen welke kosten en op welke manier. De gemiddelde overheidsorganisatie staat aan het begin van de taak grote aantallen, aan elkaar gekoppelde, verklonterde processen en applicaties aan te passen om de gestelde ambitie te realiseren.

Regelgestuurde Services maakt het mogelijk om tegen beheersbare kosten en met redelijke inspanningen veranderingen in de organisatie door te voeren, om zodoende de ambitie van de e-Overheid te realiseren.

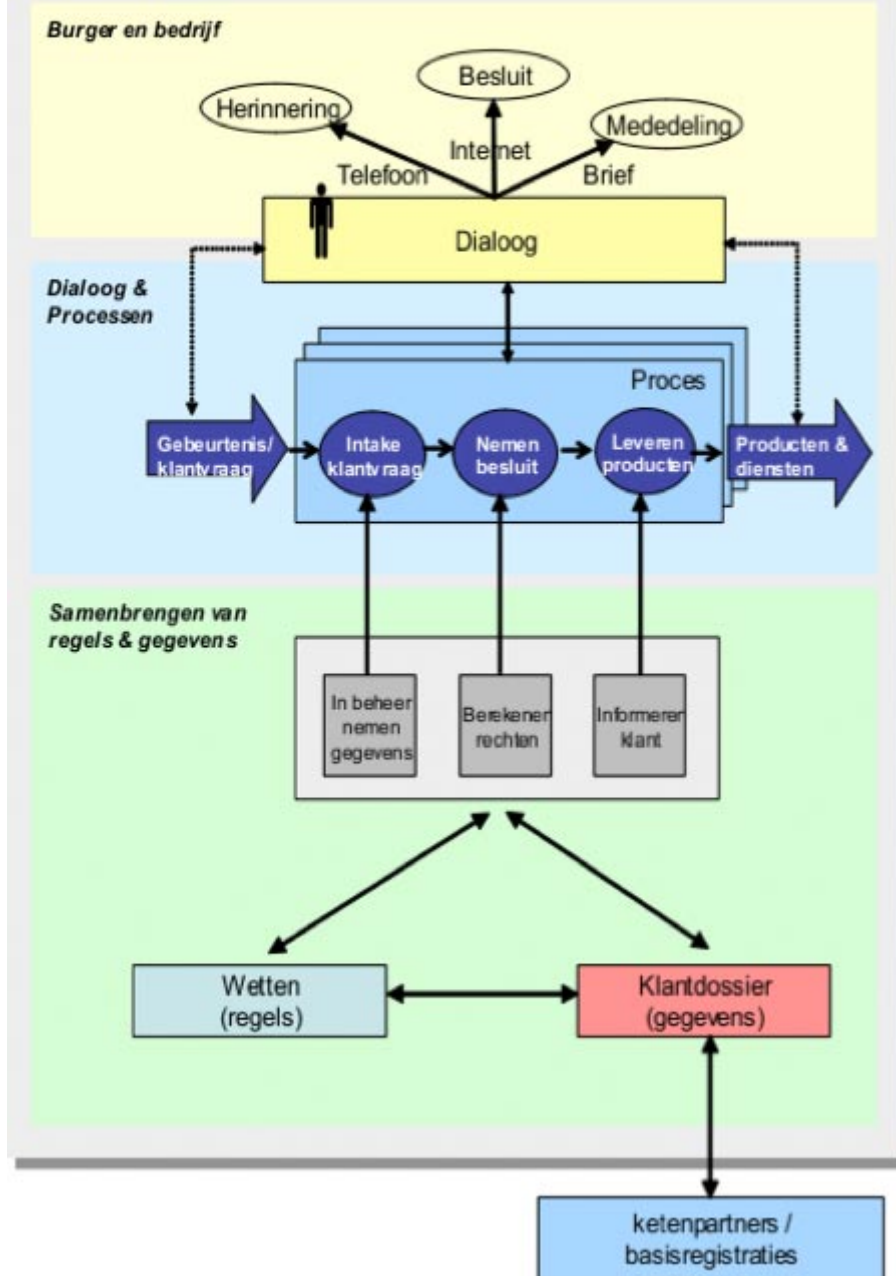
### **De e-Overheid met Regelgestuurde Services**

De kern van Regelgestuurde Services richt zich op het ontvlechten van gegevens, regels, proces en ICT. Dit heet ont koppeling. Hierbij richt RgS zich ook op standaardisatie van gegevens, processen en de ICT. Deze onderdelen worden generiek gerealiseerd om de behandeling van bijvoorbeeld een klantvraag vervolgens via het gebruik van regels specifiek te maken. Belangrijk bij deze vorm van standaardisatie en ont koppeling is de notie dat: – elk product of dienst van de overheidsorganisatie in feite een bewerking is van gegevens (de grondstof van het product) – op basis van regels (de bewerkingsinstructie), – die tot een bepaalde uitkomst leidt (het product-de dienst) – in reactie op een bepaalde gebeurtenis of vraag van de klant (event / gebeurtenis).

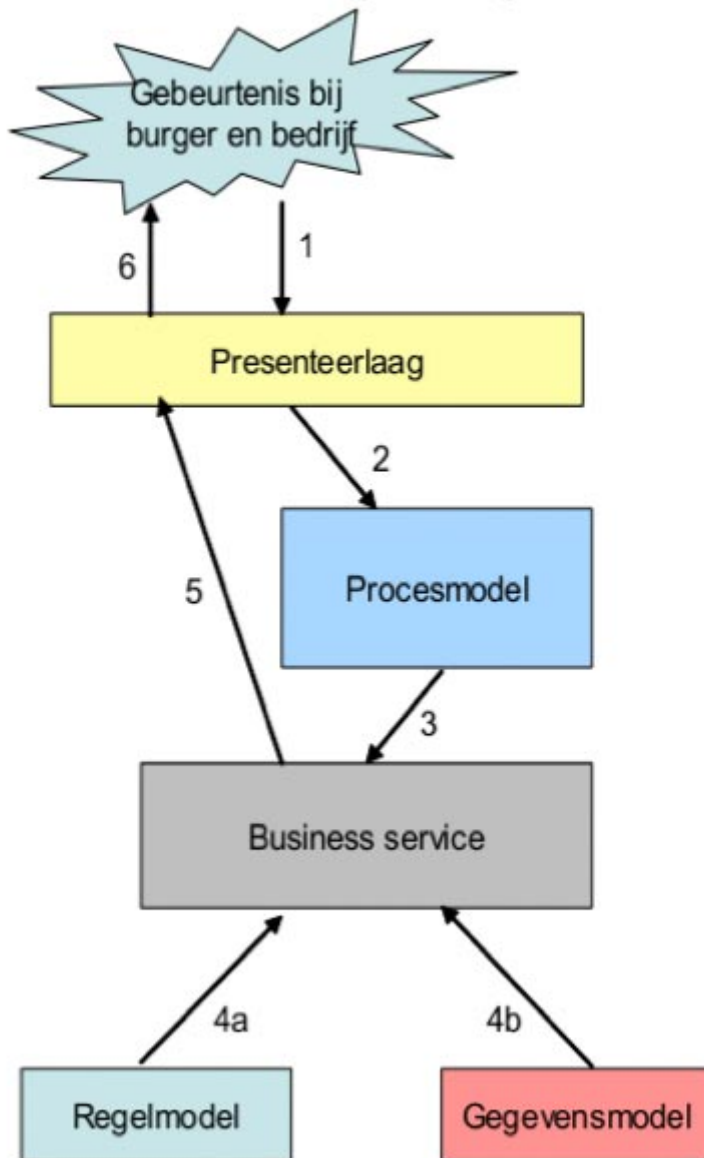
De gegevens en regels worden van elkaar gescheiden en autonoom beheerd. Processen zijn hierbij generiek, productoverstijgend geformuleerd. Het concrete verloop wordt bepaald door het type gebeurtenis en de specifieke klantsituatie. Deze standaardisatie en ont koppeling van gegevens, processen en ICT heeft als doel de complexiteit van de organisatie en ICT te reduceren. Daarmee vergroten we de beheersbaarheid en aanpasbaarheid van de organisatie met het oog op de gestelde ambitie.

De oplossingsrichting wordt in beeld gebracht in onderstaande modellen.

# Het bedrijfsconcept van RgS



## Praktische inrichting van RgS



De uitgangspositie van RgS is dat elke overheidsorganisatie in het kader van haar maatschappelijke doelstelling producten en diensten (vergunningen, uitkeringen, adviezen enz.) levert aan burgers. Deze zijn gebaseerd op wetten en andere regels (inclusief intern beleid en/of de visie op dienstverlening) en worden veelal op verzoek van de burger aan hem geleverd. De burger zal dit in de regel doen wanneer er een gebeurtenis in zijn of haar leven heeft plaatsgevonden, die relevant is voor de betreffende overheidsorganisatie.

*1. De dialoog aangaan met de klant om de specifieke situatie te bepalen.*

Een (klant)gebeurtenis start een proces dat (van klant tot klant) alle relevante producten en diensten voor de burger realiseert. Om tot het gewenste product of de dienst te komen, is een vorm van dialoog noodzakelijk tussen de overheidsorganisatie en de burger. De dialoog (zie 1 in figuur 1) leidt tot een wijziging in het aanwezige integrale, persoonlijke dossier van de klant en daarmee mogelijk tot

een wijziging in de producten en diensten. De wijze waarop de overheidsorganisatie deze producten en diensten aan een specifieke burger of bedrijf aanbiedt, heeft de overheidsorganisatie via de dialoog vormgegeven. De wijze waarop in de werkelijkheid van alledag met een bepaalde burger of bedrijf wordt gecommuniceerd is bij dit alles afhankelijk van het type gebeurtenis en de specifieke klantsituatie.

*2. Op basis van de specifieke situatie via het proces tot het gewenste product komen.* Afhankelijk van de in de dialoog gemelde gebeurtenis (2 in de onderste figuur) start de overheidsorganisatie een proces om tot de juiste invulling van het product of dienst te komen naar de burger. Een proces bevat generieke, standaardbewerkingen om met behulp van gegevens (de grondstoffen) en regels (de bewerkingsinstructies en regels t.a.v. het product) de specifiek van toepassing zijnde producten en diensten te realiseren (3 in de figuur). Het specifieke gedrag van ieder proces is daarmee door de geldende regels en de specifieke klantsituatie situationeel bepaald. Elk proces is daarmee regelgestuurd.

*3. In elke standaardbewerking de benodigde/gewenste standaardbewerkingen uitvoeren.*

Binnen elke standaardbewerking worden telkens de, op dat moment voor die specifieke klantsituatie benodigde regels (vanuit het regelmodel), opgehaald en toegepast (4a). De overheidsorganisatie heeft de beschikking over één centraal beheerde opslag van alle regels die de organisatie kent om haar (wettelijke) taak eenduidig uit te kunnen voeren. De regels kunnen, voorzover het gesloten regels betreft, bovendien ook nog eens geautomatiseerd toegepast worden.

*4. Elke standaardbewerking leidt tot een aanpassing van het klantdossier.*

Naast de regels worden binnen elke standaardbewerking ook alle benodigde gegevens opgezocht en waar nodig bewerkt door de gebruiker (4b). Op basis van het resultaat van elke standaardbewerking breidt de overheidsorganisatie het klantdossier uit met nieuwe gegevens. Zo is sprake van een centraal beheerde opslag van alle benodigde gegevens rondom burger en bedrijf. Elk gegeven wordt zodoende niet alleen beheerd op één plek, maar ook bij verschillende producten en diensten en dus integraal toegepast.

*5. Het product of de dienst wordt gerealiseerd.*

De gestandaardiseerde bewerkingen kunnen gerealiseerd worden met vier generieke business services (5), die elk met de nu beschreven modellen zijn ingericht. De modellen zijn daarom zodanig ontworpen, dat deze rechtstreeks executeerbaar zijn in de betreffende applicatiecomponent. Het proces bepaalt wat er moet gebeuren en zorgt ervoor dat de daarbij benodigde business services aangeroepen worden.

*6. Het product of de dienst wordt geleverd via het gewijzigd persoonlijk dossier aan de klant.*

Zodra de laatste business service 'zijn werk' heeft gedaan, geeft deze het terug aan de procesbegeleider. Deze zet op basis van het resultaat uit de vorige stap (en dus regelgestuurd) de volgende business service aan het werk. Dit gaat door tot en met de uiteindelijke levering van het product of dienst aan de burger of bedrijf (6 in de figuur).

**Welke effecten liggen binnen handbereik?**

### 1. Verbeterde dienstverlening.

Met behulp van het integrale klantdossier en het in de actualiteit werken is de overheidsorganisatie in staat om integrale dienstverlening mogelijk te maken naar burger en bedrijf. Bovendien wordt het online leveren van producten en diensten mogelijk gemaakt, wat een aanzienlijke versnelling van elk proces oplevert. Het hergebruik van gegevens maakt eenmalige uitvraag van gegevens mogelijk, wat leidt tot een betere kwaliteit van gegevens in de dienstverlening. De eenmalige opslag van regels stelt de organisatie in staat om eenheid van beleid en uitvoering te waarborgen, doordat de regel niet onverhoopt meerdere malen (en bij wijzigingen dus ook mogelijk inconsistent) in verschillende applicaties is geïmplementeerd en/of door individuele medewerkers anders wordt geïnterpreteerd. Door de inzicht in de beschikbare informatie en consistentie in de dienstverlening stijgt de transparantie en het gemak van de dienstverlening naar de burger.

### 2. Lagere kosten bij wijzigend beleid, wet- en/of regelgeving.

Doordat binnen dit concept de regels en gegevens elk op één plek worden beheerd, hoeven deze bij veranderingen ook maar op één plek te worden gerealiseerd en onderhouden. Bovendien heeft een overheidsorganisatie in principe genoeg aan de eenmalige installatie van de vier applicatiecomponenten. Wijzigingen op technisch niveau van de vier applicatiecomponenten zullen nauwelijks meer voorkomen: nieuw, specifiek gedrag van het ICT-systeem is immers vastgelegd in de regels en niet in de applicatie.

### 3. Verkorte ontwikkeltijd om gewenste IT-ondersteuning te realiseren.

Door hergebruik van generieke modellen en applicatiecomponenten wordt de maak- of omsteltijd van nieuwe of gewijzigde producten en diensten aanzienlijk verkort. De overheidsorganisatie is beter en sneller in staat om een verandering te plannen en op doorlooptijd te beheersen. Immers, de benodigde beheeractiviteiten zijn continu een herhaling van relatief eenvoudige stappen betreft, met gebruikmaking van dezelfde modellen en (ontwikkel)programmatuur.

### 4. Business in de lead bij veranderingen van de organisatie.

Dit concept betekent een vereenvoudiging van het beheer, meer inzicht in de concrete inrichting en beter zicht op de actuele performance van de dienstverlening. De medewerker staat aan het roer en niet de programmeur van de applicatie. Hij is altijd in staat (natuurlijk voorzover dat binnen de werkafspraken valt) in het proces in te grijpen en aanpassingen door te voeren waar deze gewenst zijn.

## **Conclusie**

Toekomstmuziek? Onrealistisch? Dat kunnen we niet? Bovenstaande casus is niet alleen een beschrijving van de ambitie van de e-overheid, maar zeker ook een actuele en reële invulling ervan. Hierbij is (informatie-)technologie belangrijk, maar voorop staat dat het uitdrukkelijk geen technologievraagstuk betreft. De techniek om de overheid met Regelgestuurde Services in te vullen is beschikbaar. De benodigde applicatiecomponenten zijn veelal in de bestaande organisaties ruim voorhanden, zowel in het standaardpakket van meerdere leveranciers als in open source/-standaardsoftware. Het gaat in deze veel meer om de manier van denken en organiseren van de 'inhoud' van deze applicaties, dan om het bouwen ervan. De sleutel voor de oplossing ligt bij ontkoppelen en standaardisatie in combinatie met het juist specificeren van gegevens, regels en processen. Inrichten volgens de

principes van Regelgestuurde Services brengt daarmee de ambities van de e-overheid binnen handbereik.

*Over de auteurs:*

Drs. Arno Dalhuisen MC (A.Dalhuisen@oi.nl) en mr. drs. Bert Lukkien (B.Lukkien@oi.nl) zijn beiden als senior business consultant werkzaam bij O&i, een organisatieadviesbureau gespecialiseerd in Business Process Management (www.oi.nl).

geplaatst in: [opinie](#)

zie ook: [bedrijfsvoering](#), [e-formulieren](#), [e-overheid](#)