

Scandinavische lessen voor de e-gemeente

Evert-Jan Mulder Hoofd Europa Unit van Het Expertise Centrum



Scandinavische landen zijn vaak een voorbeeld voor Nederland, vooral als het gaat om de inrichting van de sociale welvaartsstaat. Zo is het Deense ontslagmodel de laatste jaren vaak in het nieuws. Minder bekend is dat deze landen het ook goed doen als het gaat om de inzet van ICT. Denemarken, Noorwegen en Zweden scoren vaak hoog in de benchmarks over eGovernment. Deze landen kennen ook een sterke lokale en regionale overheid, die bijdraagt aan succesvolle invoering van eGovernment. Reden om eens te bekijken wat de Nederlandse gemeenten op dit gebied kunnen leren van hun Scandinavische collega's.¹

Politiek gezien bestaat Scandinavië uit Denemarken, Noorwegen en Zweden (Wikipedia). In dit artikel wordt deze definitie² gebruikt, waarbij verder de nadruk wordt gelegd op Denemarken en Zweden. Scandinavische landen lijken in veel opzichten op Nederland. Niet alleen kennen ze een vergelijkbaar welvaartsniveau, ook in cultureel en bestuurlijk opzicht lijken ze veel op Nederland. De beroemde onderzoeken naar internationale culturen van Hofstede³ bijvoorbeeld laten veel overeenkomsten zien tussen de Nederlandse en de Scandinavische cultuur. In bestuurlijk opzicht

lijken de landen ook op elkaar: Het politieke en administratieve systeem heeft grotendeels dezelfde kenmerken en inrichting als in Nederland. Natuurlijk zijn er ook verschillen. Het takenpakket van gemeenten in Denemarken en Zweden is bijvoorbeeld niet hetzelfde als dat van Nederlandse gemeenten, aangezien de Deense en Zweedse gemeenten ook een belangrijke rol vervullen op het gebied van zorg en kinderopvang.

In de volgende tabel is een aantal kerngegevens van Nederland ten opzichte van Zweden en Denemarken weergegeven:

Gegevens 2006/2007	Denemarken	Zweden	Nederland
Oppervlakte	43.000 km ²	450.000 km ²	41.000 km ²
Aantal inwoners	5.468.000	9.045.000	16.570.000
Aantal gemeenten	Van 271 naar 98 gemeenten (2007)	290	441
Aantal regio's	Van 13 provincies naar 5 regio's (2007)	20 counties	12 provincies
BNP(marktprijzen)	227 miljard	332 miljard	502 miljard
BNP per inwoner in koopkracht	125.7	126.1	130.8

eInvoicing

Het project eInvoicing is een belangrijke mijlpaal geweest in Denemarken. De Deense overheid krijgt circa 15 miljoen facturen per jaar voor geleverde diensten, veel hiervan zijn van ICT leveranciers. Men heeft een besparing van € 120-150 miljoen per jaar berekend bij volledige elektronische facturering. Bedrijven zijn verplicht facturen elektronisch in te dienen. Hierdoor kunnen betalingen sneller plaats vinden.

In korte tijd is veel tot stand gebracht. In februari 2005 is het elektronisch factureren gestart, en voor mei 2009 wordt verwacht dat 100 procent van de facturen elektronisch binnen zal komen. Er is ondersteuning geboden door bijvoorbeeld goede voorbeelden van goede workflow systemen te geven. De volgende stap is volledige digitalisering van het aanbestedingsproces. Het project elektronisch factureren heeft geleid tot een standaard in het verkeer tussen bedrijven en overheid. Becijferd is dat in het B2B verkeer veel grotere volumes aan facturen plaats vinden, circa een vijfvoud van de communicatie tussen bedrijven en overheid.

De voor de publieke sector ontwikkelde toepassing kan ook gebruikt worden voor transacties tussen bedrijven. De overheid heeft hiermee als launching customer gefungeerd.

eBoks

eBoks is een dienst om ontvangen e-mails van overheidsinstellingen op een juiste wijze te archiveren. Daarnaast kunnen ook persoonlijke documenten worden opgeslagen. Op deze wijze kan de overheid op een veilige en efficiënte wijze digitaal communiceren met haar burgers. Om veiligheid te garanderen is de Boks verbonden aan het burger-service-nummer met daaraan gekoppeld een pincode. eBoks vervangt papieren brieven zoals, bankafschriften, verzekeringspolissen en brieven van overheidsinstellingen door digitale documenten die worden verzonden en opgeslagen in een persoonlijke mailbox.

De burgers kiezen zelf of ze gebruik willen maken van eBoks en vervolgens welke overheidsdiensten ze in eBoks willen ontvangen. Het doel is om burgers eBoks te laten gebruiken, maar ook om meer bedrijven te stimuleren om eBoks te gebruiken bij de communicatie met burgers.

eBoks is een gezamenlijke onderneming van het Deense Kommune Data (het ICT-bedrijf van de Deense gemeenten), de Deense Post en de banken.

Het heeft na de start in 2001 nu bijna 2,2 miljoen gebruikers (met een maximaal potentieel van 2,8 miljoen). Inmiddels exporteert eBoks zijn dienstverlening ook naar andere landen.

Op het gebied van de modernisering van de overheid door inzet van ICT (ook wel eGovernment genoemd) vervullen de Scandinavische landen als sinds jaar en dag een voortrekkersrol. Bijgaand de top tien van de eGovernment Readiness index van de VN⁴ uit 2008.

Voor Nederland is vooral Denemarken een voorbeeld als het gaat om eGovernment. Met name de mate waarin de Denen erin zijn geslaagd hun overheidssystemen te standaardiseren, oogst bewondering. Zo is het Nederlandse programma voor de stroomlijning van basisgegevens grotendeels ontleend aan het Deens model van basisregistraties.

De ervaringen uit Zweden zijn wat minder bekend. De hoge positie van dit land is vooral te danken aan de wijze waarop de centrale overheid

Country	Index
Sweden	0.9157
Denmark	0.9134
Norway	0.8921
United States	0.8644
Netherlands	0.8631
Republic of Korea	0.8317
Canada	0.8172
Australia	0.8108
France	0.8038
United Kingdom	0.7872

ICT inzet voor haar dienstverlening en de grote investeringen in infrastructuur van breedband (met name in landelijke regio's).

De hoge scores van Denemarken en Zweden willen niet zeggen dat beide landen ook eenzelfde aanpak kennen van de invoering van eGovernment. De Denen kennen een sterk centralistisch model, met een belangrijke rol van het ministerie van Financiën. Bovendien hebben de Denen na een recente grootscheepse bestuurlijke reorganisatie een aanzienlijke reductie doorgevoerd van het aantal decentrale overheden (van 13 naar 5 regio's en van 271 naar 98 gemeenten). Dit vereenvoudigt de aansturing.

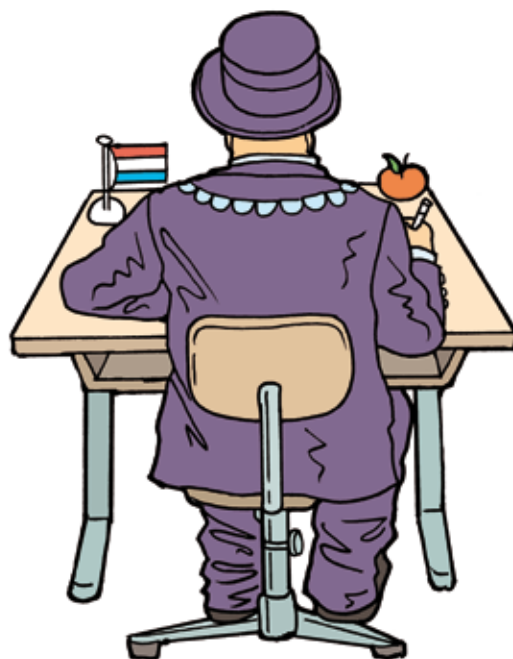
De Zweedse aanpak daarentegen heeft de nodige Nederlandse trekjes. De Zweden kennen net als Nederland een groot aantal gemeenten (290), en hebben daarnaast ook een groot aantal zelfstandige overheidsagentschappen (circa 400). Deze versnippering in combinatie met vergaande autonomie van de betrokken organisaties maakt sturing op het gebied van ICT erg lastig.

De afgelopen jaren zijn vooral de Denen in de publiciteit gekomen met een aantal aansprekende resultaten. Op basis van hun gestroomlijnde backoffice systemen zijn zij in staat om in relatief korte tijd aansprekende innovaties te implementeren. Bekende voorbeelden zijn eInvoicing (elektronisch factureren) en eBoks (electronische post en archivering voor burgers).

Waar valt op in de aanpak van de Scandinaviërs?

In de eerste plaats valt op dat zowel in Zweden als in Denemarken de pendanten van de VNG zeer actief zijn op het gebied van ICT-beleid⁵. Deze organisaties hebben niet alleen een plaats binnen de nationale coördinatie- en overlegstructuren voor eGovernment, maar ontwikkelen ook een eigen visie en beleid inzake de eGemeente. De Deense VNG is bijvoorbeeld zeer actief op het gebied van architectuur en standaardisatie, en is lange tijd eigenaar geweest van het gemeentelijke ICT bedrijf Kommune Data, dat vanwege Europese aanbestedingsregels, geprivatiseerd wordt. Binnen de Deense VNG werken 35 fte, waarvan 15 beleidsmedewerkers en 20 informatie-architecten.

In de tweede plaats vervult in beide landen het Ministerie van Financiën een leidende rol bij de invoering van eGovernment. Dit leidt tot een gezonde belangstelling voor kosten-baten-analyses alvorens programma's worden uitgevoerd. In Denemarken is het zelfs verplicht alvorens een



programma te starten een (op basis van door McKinsey ontwikkelde methodiek) een businesscase te ontwikkelen en goed te laten keuren. Bovendien wordt minder vrijblijvend omgegaan met standaardisatie. Door de overheid vastgelegde standaarden moeten worden gebruikt, onder het motto 'comply or explain'.

In de derde plaats blijken de Scandinavische landen toch een meer gebruikersgerichte aanpak te hebben in plaats van de Nederlandse overheidsgerichte aanpak. Waar de Nederlandse focus toch sterk ligt op verhoging van de efficiency van de overheid zelf, staan in de Scandinavische landen toch meer de behoeften van de burger en het bedrijf centraal. De Deense services als eInvoicing en eBoks zijn bijvoorbeeld direct gericht op gebruikersgemak en voordelen voor bedrijven en burgers. In aansluiting hierop is ook veel aandacht voor het aspect van interoperabiliteit. Om burgers en bedrijven van dienst te zijn is het vaak noodzakelijk dat informatie tussen verschillende organisaties wordt uitgewisseld, zowel publieke als private. In de Zweedse aanpak wordt het voorbeeld van de zorginstanties die moeten samenwerken om een oma van dienst te zijn treffend uitgebeeld:

In de vierde plaats hanteren zowel de Denen als de Zweden een brede strategische visie op eGovernment. Waar in Nederland elektronische dienstverlening en administratieve lastenverlichting wordt geaccentueerd, kent bijvoorbeeld Denemarken beleidsmatig veel aandacht voor de inzet van ICT bij onderwerpen als vergrijzing, krapte op de arbeidsmarkt, en zuinig omsprin-

gen met energie. De politiek is om die reden ook meer betrokken bij het ICT-beleid.

Daarnaast bestaat er ook meer aandacht voor de marketing van services van eGovernment onder de bevolking. Vanzelfsprekend bevordert dit ook het gebruik van deze diensten. De premier van Denemarken zet zich bijvoorbeeld in voor een campagne van eBoks.

Tot slot valt op dat de Scandinaviërs, in het bijzonder de Denen, een redelijke slagvaardige aanpak hebben als het gaat om de invoering van eGovernment. Complexe projecten als eInvoicing, maar ook de herindeling van 271 naar 98 gemeenten zijn binnen relatief korte tijd ingevoerd. Waar in Nederland een eenmaal genomen besluit meestal de start is voor een brede discussie, daar bestaat in Denemarken vaak meer consensus om uitvoering te geven aan een genomen besluit. Dit is anders voor Zweden, door de relatief versnipperde organisatie van het openbaar bestuur.

Afsluitend

De Scandinavische landen lopen voorop als het gaat om de inzet van ICT binnen de overheid. Deze landen kennen vaak een sterke lokale en regionale overheid, met een fors takenpakket. De successen en de aanpak per land verschillen. De Denen zijn vooral innovatief met nieuwe dienstverlening, terwijl de Zweden met name uitblinken door hun infrastructuur. De good-practices uit beide landen geven aanleiding tot het formuleren van een tweetal lessons to learn voor de Nederlandse gemeenten.

In de eerste plaats kan het geen kwaad de kracht en betrokkenheid van landelijke gemeentelijke sturing en coördinatie te versterken. In de Nederlandse situatie biedt de nieuwe KING-organisatie van de VNG hiervoor een uitgelezen kans. Activiteiten als het ontwikkelen en beheren van architecturen, standaarden e.d., het meedenken en – ontwikkelen van landelijke voorzieningen (denk aan DigiD, OverheidsServiceBus e.d.), het onderhouden van de contacten met de ICT-markt, gezamenlijke inkoop, het ondersteunen van gemeenten bij daadwerkelijke implementaties e.d. maken hiervan deel uit.

In de tweede plaats is er niet alleen versterking van de sturing en coördinatie noodzakelijk, doch ook een brede strategische visie op de inzet van ICT binnen de lokale overheid. Het is goed dat met het Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP) focus en prioriteit is aangegeven voor de programma's waaraan gemeenten deelnemen. Niet vergeten moet worden dat de meeste activi-

teiten die in het NUP zijn benoemd met name bijdragen aan een beter functionerende gemeentelijke back-office.

Klantgerichtheid staat nog niet voorop. De gemeenten staan in Nederland pas aan het begin van een nieuwe rol die van hen wordt verwacht, namelijk de regiefunctie bij het aan elkaar koppelen van lokale en regionale informatie om de behoeften en vragen van burgers en bedrijven te faciliteren. De huidige, op de informatievoorziening van de eigen organisatie gerichte benadering zal steeds meer plaats moeten maken voor een benadering die is gericht op de informatievoorziening van burgers en bedrijven.

Leren van de burens is een activiteit die nog niet tot het standaard-repertoire behoort van de gemiddelde gemeentebestuurder, directeur of informatiemanager. Toch kan het geen kwaad om de eigen aanpak met enige regelmaat te vergelijken met wat er in andere landen gebeurt, vooral landen met een vergelijkbare economische, bestuurlijke en culturele achtergrond. Dit verrijkt niet alleen de eigen kennis en die van de counterpart, maar kan ook leiden tot het omverhalen van eigen heilige huisjes en het inzien van witte vlekken. Ook hier geldt echter: het gras is niet altijd groener bij de burens, zelfs niet als die uit Scandinavië komen. Goed relateren aan de eigen situatie blijft altijd noodzakelijk.

Noot:

- 1 Met enige regelmaat organiseren Het Expertise Centrum, adviseurs voor de publieke sector en ICT, en de ICTU, uitvoeringsorganisatie voor de e-overheid, seminars waarbij good-practices uit andere landen voor het voetlicht worden gebracht. Deze seminars vinden plaats onder de titel HIC (the Hague ICT Conference). Inmiddels zijn de volgende good-practices aan de beurt geweest: Noordrijn-Westfalen, Oostenrijk, Denemarken, Estland en Zweden. Ook heeft de OECD de Nederlandse aanpak in breed perspectief vergeleken. Alle good-practices zijn geanalyseerd en beschreven in studies (te downloaden via www.hec.nl).
- 2 Scandinavië kan ook anders worden gedefinieerd, bijvoorbeeld in geografische zin (alleen Noorwegen en Zweden) of cultureel-historisch (dan omvat het ook IJsland en Finland).
- 3 Geert Hofstede is beroemd geworden met cultureel vergelijkend internationaal onderzoek. Hij meet culturen van landen op vijf dimensies: power distance, long term orientation, uncertainty avoidance, individualism en masculinity. Zie voor meer achtergrond: www.geert-hofstede.com.
- 4 Dit is een uitgebreide index, die meet welke inspanningen landen verrichten om burgers en bedrijven langs digitale weg informatie en dienstverlening aan te bieden.
- 5 In Zweden is dit SALAR (Swedish Association of Local Authorities and Regions), in Denemarken KL (Kommunernes Landsforening).
- 6 Deze activiteiten zijn nu voor een groot deel belegd bij het programma EGEM-iTEAMS. Daarnaast werken gemeenten samen in gezamenlijke innovatie en inkoopprogramma's als GOUNITED, DIMPACT, WG4I-IT e.d.