



Telematica
Instituut

Coördinatie als bouwsteen van MCM in de overheid

Regievraagstukken bij kanaalmanagement



Immigratie- en Naturalisatiedienst



Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Ministerie van Economische Zaken



Vereniging
Directeuren
Publieksdiensten

www.publieksdiensten.nl



Universiteit Twente
de ondernemende universiteit



Colofon

Datum : 21-07-2008
Versie : 1.1
Verandering : Review commentaar verwerkt
Project referentie: Kanalen in Balans/D2.2
TI referentie : TI/RS/2008/018
Bedrijfsreferentie :
URL :
Toegangsrechten :
Status : Definitief
Redacteur : Bram Klievink
Bedrijf : Technische Universiteit Delft
Auteur(s) : Bram Klievink en Marijn Janssen

Synopsis:

Dit document onderzoekt de manieren waarop afdelingen en organisaties in een kanalenstelsel deelnemen en afhankelijkheden tussen kanalen afstemmen. Daarnaast worden de elementen die nodig zijn voor het coördineren van een netwerk van kanalen en organisaties beschreven. Het doel is het verkrijgen van een overzicht van en inzicht in de organisatiekant van multichannel management.

Inhoudsopgave

1 Managementsamenvatting	7
2 Situatieschets en vraagstelling	9
2.1 Introductie	9
2.2 Doelstelling	11
2.3 Vraagstelling	11
2.4 Aanpak	12
3 Aspecten van coördinatie	13
3.1 De noodzaak van coördinatie	13
3.2 Niveaus van afhankelijkheden	15
3.3 Politiek proces	16
3.4 Governance (bestuur)	17
3.5 Organisatie en procesinrichting	19
3.6 Informatie (systemen)	20
4 Kanaalcoördinatie	22
4.1 Introductie	22
4.2 Coördinatieraamwerk	23
4.3 Methode	24
4.4 Onderzochte casussen	25
4.4.1 Casussen in Nederland	25
4.4.2 Casussen in andere landen	27
5 Governance en netwerk	28
5.1 Macht en vertrouwen	28
5.2 Afspraken en contracten	31
5.3 Verantwoording	33
5.4 Resultaat: kanaalinrichting in ketens of netwerken	35
6 Organisatie en procesinrichting	36
6.1 Verantwoordelijkheden	36
6.2 Rolverdeling	37
6.3 Afstemming	40
6.4 Resultaat: organisatie- en procesinrichting	43
7 Informatiebeheer en gegevensuitwisseling	44
7.1 Standaarden	44
7.2 Afstemming van informatie	45
7.3 Data en systemen	48
7.4 Resultaat: informatie-inrichting voor kanalen	49
8 Bevindingen	51
8.1 Horizontale coördinatie: intermediatie strategieën	51
8.2 Verticale coördinatie: het beleggen van regie	51
9 Conclusies en geleerde lessen	51
9.1 Coördinatiemodel: conclusies per laag	51
9.2 Lessen over transformatie en coördinatie	51
9.3 Vervolgonderzoek	51
Referenties	51
Dankwoord	51

1 Managementsamenvatting

Het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven is een van de kernpunten van de Nederlandse overheid. Daartoe heeft de overheid diverse stappen gezet, zo is de aandacht verschoven van activiteiten naar processen en zijn veel organisaties gaan denken in ketens. Samen met technologische innovaties hebben deze ontwikkelingen ervoor gezorgd dat burgers en bedrijven via steeds meer kanalen contact zoeken met de overheid. Gevolg hiervan is dat gegevens en vragen van klanten via verschillende kanalen kunnen binnenvallen en later in andere kanalen weer nodig kunnen zijn, ook kunnen processen kanaaloverschrijdend zijn. Een dienstverleningsproces kan in één kanaal worden gestart en in een ander worden afgehandeld. De afhankelijkheden tussen kanalen worden dus steeds sterker.

Het beheren van deze afhankelijkheden wordt coördinatie genoemd. In een kanalenstelsel moeten de taken en processen die in verschillende kanalen spelen worden gecoördineerd. Dat is meer dan enkel het aan elkaar knopen van systemen en processen. Vaak gaat kanaaloverschrijding gepaard met het overschrijden van grenzen, vaak tussen afdelingen en soms ook tussen organisaties. Het opereren van kanalen is vaak een taak van de front office, terwijl de synchronisatie van informatie een taak is van de back office. De variëteit aan systemen, processen, doelstellingen en gewoonten van de verschillende spelers in een kanaalstelsel vergroot de kwantiteit en de complexiteit van de afhankelijkheden. Coördinatie heeft daarom niet alleen met het afstemmen van deze elementen te maken, maar dient ook rekening te houden met belangentegenstellingen, machtsverhoudingen, vertrouwen, sturing, privacy, beveiliging en andere governance mechanismen. Het coördinatieraamwerk richt zich daarom op de wederzijdse afhankelijkheden tussen deze lagen van sturing, organisatie, proces en informatie.

Om een overzicht te krijgen over de elementen die hierin een rol spelen is (in verschillende mate) een tiental casussen in binnen- en buitenland bekeken. Het belangrijkste doel is het identificeren van knelpunten enerzijds en goed werkende oplossingen anderzijds. Dit om inzicht te krijgen in hoe coördinatie vorm kan krijgen als bouwsteen voor succesvol multichannel management (MCM).

Sturing en transformatie

Veel overheidsorganisaties hebben een redelijk gefragmenteerde structuur. Afdelingen zijn betrekkelijk autonoom met eigen applicaties en kanaalinrichting. Belangrijk voor het opzetten van MCM is het creëren van eenheid over de kanalen heen.

In het geval van een dienstverleningsketen zijn er goede ervaringen met het opzetten van een netwerkorganisatie, die de politieke en organisatorische macht heeft om standaarden voor te schrijven en een basisinfrastructuur in te richten. Andere partijen in de keten kunnen dan als kanaal dienen in de dienstverlening of onderling hun processen en gegevens afstemmen via centrale data-registraties. De overheid kan in een netwerk met private partners als vertrouwde authentieke bron dienen.

Als het gaat om afstemming van kanalen binnen een organisatie, dan is een regieorganisatie (bijvoorbeeld in de vorm van een ‘kanalenbaas’) welhaast noodzakelijk. Er is dan een persoon of afdeling die overzicht heeft over de kanalen en zorg draagt voor

afstemming in de inrichting en uitvoering. Deze verantwoordelijkheden kunnen over meerdere actoren worden belegd. Dit is niet alleen een strategische, maar ook een operationele functie. Een onduidelijke brief kan immers leiden tot veel telefonische vragen. Net als bij het afstemmen in netwerken spelen goede afspraken en contracten (SLA's) een belangrijke rol, ook tussen afdelingen in één organisatie.

Belangrijk is iemand met een visie en de bereidheid de kar te trekken. In vrijwel alle goede voorbeelden van kanaalmanagement in organisaties is er één of enkele personen die het tot een persoonlijke missie hebben gemaakt de herinrichting en multichannel dienstverlening tot een succes te maken.

Organisatie en procesinrichting

Kanalen hebben tal van eigenschappen die in het contact met burgers en bedrijven op verschillende manieren kunnen worden ingezet. Om via ieder van die kanalen (inclusief toekomstige) dezelfde diensten en informatie te kunnen bieden dient de organisatie, procesgang en informatie achter de kanalen kanaalafhankelijk te worden ingericht.

Om MCM te realiseren kan het aanpakken van de front office vaak snel resultaten geven. Op termijn moet echter ook de back office mee om de winst op lange termijn vast te houden. Een integrale aanpak van de organisatie, de processen en systemen achter de kanalen is dus noodzakelijk. Enkele van de best presterende organisaties in het onderzoek zijn zo succesvol omdat ze hun (keten-) processen vanaf de basis hebben herontworpen.

Uitwisselen van gegevens

Een gedeelde, actuele, informatiebasis is zeer belangrijk in een kanalenstelsel. Die informatiebasis komt steeds beter beschikbaar, onder andere door het opzetten van een bredere reeks van basisregistraties. Veel organisaties wisselen nu alleen op niveau van basisregistraties uit. Echter, om klanten een geïntegreerde dienstverlening te bieden over kanalen heen, moet ook complexere informatie worden uitgewisseld.

Na het uitwisselen en hergebruik van basisinformatie is de volgende stap het uitwisselen van detailinformatie, zodat klanten in één kanaal kunnen beginnen en in een ander eindigen. Hierin kan ook de content van een specifiek kanaal worden meegenomen. Om dit mogelijk te maken is het nodig dat interacties real-time worden verwerkt, in plaats van batch-gewijs. Nu komt het nog vaak voor dat als een klant belt omdat er iets is misgegaan bij het doorgeven van een wijziging via internet, de medewerker van de telefoon nog naar oude gegevens kijkt omdat die pas 's nachts worden bijgewerkt.

Afhankelijk van het ambitieniveau kan ook het gedrag van de klant door meerdere kanalen heen worden geobserveerd en geëvalueerd. De complexiteit hiervan wordt verder vergroot als hierbij ook over organisatiegrenzen heen wordt geïntegreerd. Om de klant een uniform toegangspunt te bieden zou idealiter de gegevensuitvraag geïntegreerd moeten worden gedaan om in de back office deze weer uit te splitsen. Hierbij is de gegevensuitvraag kanaalafhankelijk en zijn de gegevens uniform toegankelijk.

Door de coördinatie van de verschillende afhankelijkheden in een multichannel omgeving kanaalafhankelijk in te richten, kunnen de kanalen op de meest effectieve en efficiënte manier worden ingericht. Coördinatie is daarom één van de bouwstenen die nodig zijn voor succesvol multichannel management.

2 Situatieschets en vraagstelling

2.1 Introductie

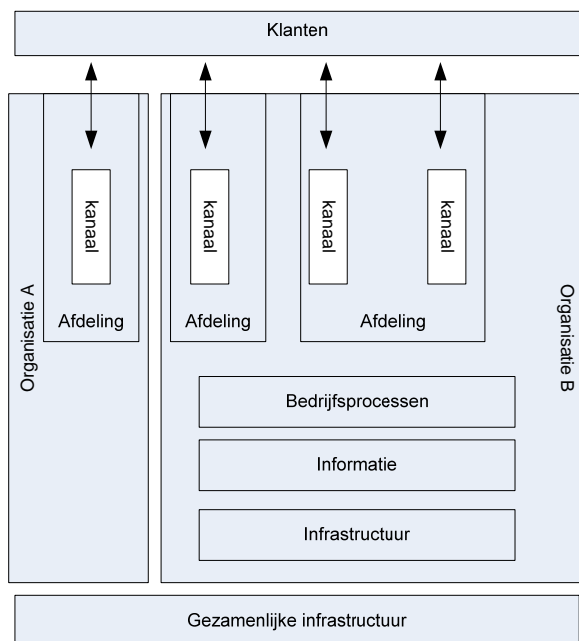
‘Kanalen in Balans’¹ is een meerjarig wetenschappelijk en oplossingsgericht onderzoek naar het multichannel vraagstuk bij de overheid. Achtergrond voor dit onderzoek is het uitgangspunt dat burgers zelf kunnen bepalen wanneer en via welk kanaal ze met de overheid contact opnemen. Daarbij moeten alle kanalen consistent en gesynchroniseerd zijn, zodat burgers er vanuit mogen gaan dat ieder kanaal met dezelfde correcte en betrouwbare informatie werkt (Teerling et al., 2007).

De vraag die dit oproept, is hoe de overheid de benodigde kanaalsynchronisatie in stand gaat houden? Tegelijkertijd speelt dat burgers op dit moment nog veel vaker met de overheid bellen (of de balie bezoeken) dan dat ze het kostenefficiëntere internetkanaal opzoeken. Welke sturingsmogelijkheden zijn er om dit te veranderen, zonder daarbij het BurgerServiceCode principe van de vrije kanaalkeuze los te laten? De kernthema’s in het project ‘Kanalen in Balans’ zijn daarom kanaalsynchronisatie en kanaalsturing.

Het contact tussen burgers en overheid vindt op velerlei wijzen plaats. Elke overheidsorganisatie heeft vaak een scala aan kanalen, zoals een balie, telefoon en website. Om tot een efficiënt en effectief multichannel management (MCM) te komen, moeten deze kanalen op elkaar afgestemd worden. De organisaties maken veelal deel uit van dienstverleningsnetwerken. Daarom is ook zicht nodig op de interacties tussen organisaties en de ketenprocessen die daarbij komen kijken. Tussen organisaties wordt de complexiteit hoger, zeker als er geen ‘vrije’ stroom van informatie is en niet alle gevoelige informatie zomaar gedeeld mag worden, wat zeker geldt in dienstverleningsnetwerken waarin ook private partners meespelen. Met de terugtrekkende overheid kan ook een private partij als kanaalaanbieder dienen of een daaraan gerelateerde of achterliggende dienst aanbieden.

Multichannel management kan een grote verscheidenheid aan vormen binnen organisaties aannemen. Organisaties worden gekenmerkt door verschillende doelstellingen, culturen, middelen klanten, producten en daarmee samenhangende multichannel strategieën. Kanalen kunnen verschillend zijn en al dan niet bewust anders zijn ingericht. Bovendien hebben zich in de loop van de jaren allerlei ondersteunende systemen en bijbehorende informatiebronnen ontwikkeld. Kortom, het betreft een landschap welke door heterogeniteit gekenmerkt wordt. Vaak is er sprake van een stelsel aan kanalen dat zowel verticaal tussen kanalen binnen een organisatie als horizontaal door organisaties heen kan lopen. Een *kanalenstelsel* is een set van samenhangende kanalen welke opereren binnen organisaties of in een netwerk of keten van van dienstverleners.

¹ <http://www.kanaleninbalans.nl/>



Figuur 1: complexiteit van een kanaalstelsel

Figuur 1 is een illustratie van de complexiteit in een kanalenstelsel. Verschillende kanalen worden door verschillende afdelingen bij soms verschillende organisaties uitgevoerd. Ieder van die organisaties heeft eigen bedrijfsprocessen, informatie en infrastructuur. Een organisatie gebruikt de eigen kanalen om met klanten te interacteren, maar maakt soms ook gebruik van andere organisaties als kanaal. De andere organisatie zal vaak deels een black-box zijn waarop hooguit beperkte invloed mogelijk is. De strategie behelst echter naast de eigen kanalen ook het omgaan met kanalen van andere partijen.

Een dergelijk kanalenstelsel vergt mechanismen voor coördinatie van zowel het (inter-) organisationele aspect, het technische aspect en het menselijke aspect. Om tot het afstemmen van (kanaal)informatie en de uitwisseling daarvan te komen, is zicht nodig op de organisationele context, de interacties met burgers en de interne processen die daarmee gemoeid zijn.

Afgezien van de diversiteit wordt het coördineren van kanalenstelsels verder bemoeilijkt omdat doelen van organisaties verschillend of mogelijk zelfs conflicterend kunnen zijn. Organisaties die gewend zijn om op een bepaalde manier te werken moeten nu gaan interacteren met anderen om te zorgen voor een coherente en consistente dienstverlening. Ook hier wordt de complexiteit vergroot als partners binnen en buiten de publieke sector kanalen en/of diensten aanbieden. Dit soort kanalenstelsels zijn veelal minder goed aan te sturen en een goede presentatie en invulling van een kanaal hangt van andere partijen af. Hiervoor is het noodzakelijk dat afspraken gemaakt worden over het niveau van dienstverlening, maar ook met zaken als hoe om te gaan met wijzigingen, het verbeteren van fouten en de kostenverdeling.

In werkpakket 2 van het project ‘Kanalen in Balans’ wordt deze problematiek onderzocht, enerzijds door multichannel management (MCM) strategieën te bekijken vanuit een theoretische hoek met een link naar de praktijk (D2.1) en anderzijds door naar de coördinatie van kanalenstelsels te kijken (D2.2, dit document). Beide aspecten worden meegenomen in een vergelijkende studie waarin ook good-practices in andere landen

worden meegenomen (D2.3). Buitenlandse good-practices die ondersteuning bieden aan de inzichten in kanaalcoördinatie komen ook in dit document kort aan de orde.

2.2 Doelstelling

Dit werkpakket richt zich op het multichannel vraagstuk van en tussen organisaties. In dit document kijken we vanuit organisatieperspectief naar coördinatieaspecten van MCM, in relatie tot de strategieën en afgeleide informatiebehoeften. Het is van belang om meer greep te krijgen op de uitdagingen van kanaalmanagement bij en tussen organisaties (dus in kanaalstelsels), de informatiebehoeften in die (inter)organisationele context, de voorwaarden die aan de coördinatie daarvan gesteld worden, de coördinatievormen die hierop van toepassing zijn en de functies die daarbij horen.

In de casussen wordt geanalyseerd op welke manieren afdelingen en organisaties in een kanalenstelsel deelnemen en op welke elementen deel uitmaken van het coördineren van een dergelijk netwerk. Het doel is het verkrijgen van een overzicht van en inzicht in de organisatiekant van multichannel management; wat werkt, wat niet en waarom? De analyse wordt gemaakt door middel van het in kaart brengen van de coördinatieaspecten van multichannel dienstverlening aan de hand van een coördinatiemodel waarin de afspraken, relaties, rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties en afdelingen worden onderscheiden. Het ontwikkelen van dit model is de theoretische kant van dit onderzoek. Vanuit dit model maken we de vertaalslag naar de praktijk aan de hand van een aantal casussen. De combinatie tussen theorie en praktijk helpen bij het ontwikkelen van een beeld van het inrichten van kanaalcoördinatie. Aan de hand van de lessen die we uit praktijk en theorie leren, kunnen we de eerste stap zetten naar een groeipad naar een goed gecoördineerd kanalenstelsel.

2.3 Vraagstelling

Het coördinatievraagstuk is, los van de technische invulling ervan, een vraagstuk van het beheren van afhankelijkheden tussen kanalen, afdelingen en organisaties. Afspraken, standaarden en rol- en verantwoordelijkheidstoedelingen zijn hier evengoed deel van als het uitwisselen van informatie. Deze organisatorische aspecten van coördinatie worden in dit document besproken. Hiertoe zijn de volgende hoofdvragen opgesteld:

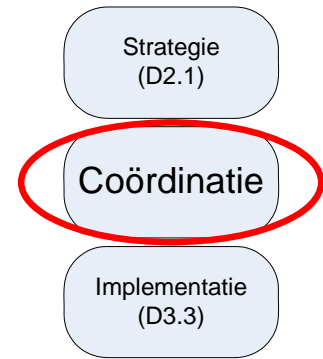
1. Welke aspecten van coördinatie kunnen in de wetenschappelijke literatuur onderscheiden worden m.b.t. kanalenstelsels?
2. Uit welke elementen bestaat een coördinatieraamwerk voor kanalenstelsels?
3. Hoe zijn deze elementen in de praktijk van organisaties geïmplementeerd?
4. Wat valt te leren uit de bestudeerde good-practices in binnen- en buitenland?
5. Hoe ziet een raamwerk voor kanaalcoördinatie eruit op basis van theorie en praktijk?
6. Welke lessen en vervolgstappen zijn hieruit af te leiden?

Dit moet leiden tot

- Inzicht in verschillende elementen van coördinatie van kanalenstelsels.
- Een coördinatieraamwerk voor kanalenstelsels met de afspraken, functies, rollen en verantwoordelijkhedenverdelingen over organisaties die daarbij horen.
- Een groeipad op basis van praktijkcasussen, aan de hand waarvan organisaties vanuit hun praktijksituatie naar het ideaalmodel kunnen toewerken.

2.4 Aanpak

Centraal in de onderzoeksvragen staan de elementen die bij kanaalcoördinatie komen kijken. Hiervoor is aan de hand van een literatuuroverzicht een coördinatieraamwerk uitgewerkt. Dat model dient om de aspecten te bepalen die in de casussen worden onderzocht. In de casusselectie is een zo pluriform mogelijke set aan praktijkcasussen gehanteerd, om tot een diverse set inzichten te komen die voor veel partijen bruikbaar zijn.



Coördinatie grenst aan twee andere niveaus die beiden buiten de afbakening van dit document vallen, maar sterk aan coördinatie gerelateerd zijn. Op een hoog niveau speelt de strategie van een organisatie of keten. Hieronder vallen zowel organisatiestrategie als een kanalenstrategie. In document D2.1 van dit onderzoek wordt hier nader op ingegaan (Pieterse, 2008). Aan de andere kant speelt de (technische) implementatie van multichannel management, bijvoorbeeld in kanaalsystemen en orkestratietechnologie. Ook daar zijn zowel intra- als interorganisationele componenten te onderscheiden. Een scan van dit meer technische landschap is te vinden in document D3.3. Hierin spelen ook functionele patronen een belangrijke rol, deze patronen zijn beschreven in D3.2.

In dit onderzoek wordt een mix van onderzoeksmethoden gehanteerd, dit wordt ook wel aangeduid als een multi-methode aanpak;

- Literatuurstudie; relevante theorieën vormen de basis van het coördinatieraamwerk.
- Case studies, op basis van ongestructureerde verkennende interviews en semi-gestructureerde interviews zijn de casussen onderzocht.
- Good-practice studie; op basis van documenten en interviews zijn good-practices onderzocht met als doel te bestuderen wat er geleerd kan worden.

De literatuurstudie moet antwoord geven op onderzoeksvragen 1 en 2. De case studies dragen bij aan het aanscherpen van het coördinatiemodel (onderzoeksvragen 3 en 5) en de beantwoording van de overige vragen. De inventarisatie van good-practices is een leidraad bij het komen tot aanbevelingen met betrekking tot het inrichten van de coördinatie (onderzoeksvragen 4 en 6).

3 Aspecten van coördinatie

3.1 De noodzaak van coördinatie

Een verkennende analyse van multichannel management (MCM) literatuur laat zien dat er in de MCM literatuur weinig oplossingen worden aangedragen voor het coördineren van de afhankelijkheden tussen kanalen en de organisaties die daarbij betrokken zijn. Artikelen die dit onderwerp behandelen, richten zich veelal op de coördinatie in technische netwerken (zoals een draadloos netwerk) of op de e-commerce hoek. Daarin domineren bricks-and-mortar (fysieke aanwezigheid), bricks-and-clicks (fysieke en online aanwezigheid) en clicks-only (alleen online) strategievraagstukken, gerelateerd aan business modellen (Steinfeld, Bouwman, & Adelaar, 2002). Hierbij gaat het om distributiekkanalen, het multichannel gedrag van klanten (e.g. Kumar & Venkatesan, 2005) en om concurrentie tussen traditionele en nieuwe kanalen (winkel versus internetwinkel) (e.g. Tsay & Agrawal, 2004). Er is goede literatuur op het gebied van de strategische vraagstukken, maar ook die richt zich vaak op het management van commerciële organisaties (e.g. Smith & Tushman, 2005). Deze literatuur biedt echter niet veel inzicht in coördinatie, vooral niet in het publieke domein. De noodzaak van coördinatie is er echter onverminderd groot, getuige het volgende citaat:

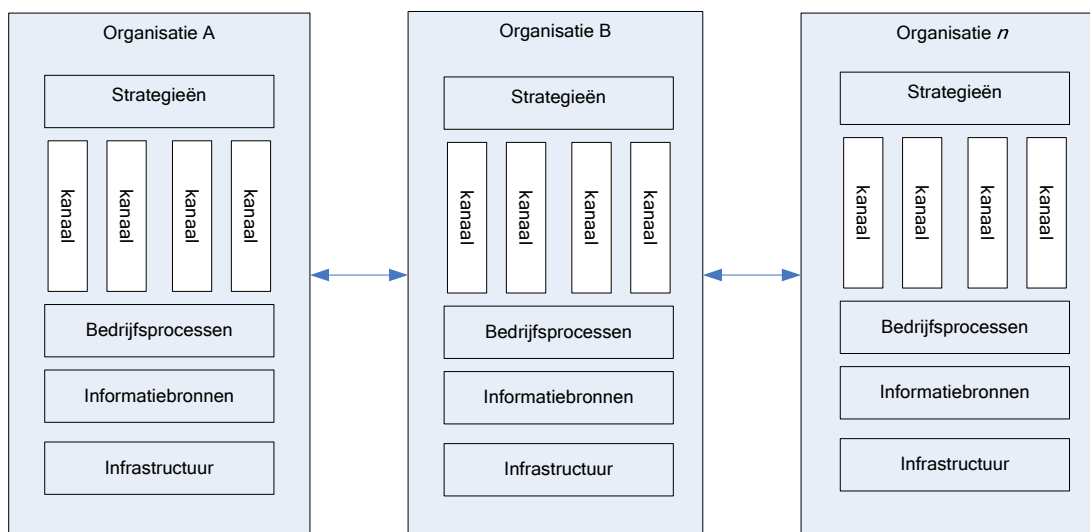
“Organizing inherently involves contradictions. The act of organizing creates distinctions of roles and responsibilities, which must be coordinated and integrated to achieve an overall goal” (Smith & Tushman, 2005, p. 526).

Dit citaat gaat evengoed op voor de publieke sector als dat het voor commerciële partijen van toepassing is. Binnen de overheid valt er mogelijk zelfs nog meer te coördineren. Door de gefragmenteerde structuur van veel overheidsorganisaties zijn er bij diensten en kanalen vaak verschillende afdelingen of organisaties betrokken. De complexiteit wordt nog groter doordat organisaties, maar ook afdelingen binnen die organisaties, een behoorlijke mate van autonomie hebben. Dit uit zich bijvoorbeeld in een eigen kanaalinrichting, eigen processen en eigen systemen. Hoewel deze afdelingen niet altijd direct klantcontact hebben, maken zij wel vaak deel uit van een dienstverleningsketen of kanalenstelsel. Gegevens en vragen van klanten kunnen via verschillende kanalen en bij verschillende afdelingen binnenkomen en later in andere kanalen, afdelingen of organisaties weer nodig kunnen zijn. Ook kan een dienstverleningsproces in één kanaal worden gestart en in een ander worden afgehandeld. Voor een goede inrichting van multichannel management is het nodig eenheid te creëren over de kanalen heen. Dat houdt in dat de afhankelijkheden tussen de kanalen en de betrokken afdelingen en organisaties gemanaged moeten worden. Dit wordt coördinatie genoemd (Malone & Crowston, 1994, p. 90). Voor het multichannel management domein gebruiken we een definitie die is gebaseerd op Malone en Crowston’s definitie van coördinatie:

Coördinatie is het managen van de afhankelijkheden tussen de activiteiten in multichannel dienstverlening

De afhankelijkheden tussen organisaties, hun afdelingen, de processen en systemen moeten worden gecoördineerd om een effectief kanalenstelsel mogelijk te maken. In artikelen rondom multichannel management bij de overheid wordt de complexe structuur

van overheidsdienstverlening vaak wel genoemd, maar richting in het coördineren ervan ontbreekt vaak (e.g.Church, 2004).



Figuur 2: behoefte aan coördinatie

Een kanalenstelsel kan tal van functies hebben en de afhankelijkheden tussen die functies kunnen tal van vormen aannemen. Theoretisch zijn vrijwel alle combinaties denkbaar om verschillende diensten aan burgers en bedrijven te bieden (Cabinet Office, 2003). Het is denkbaar dat één enkele organisatie een geïntegreerd pakket aanbiedt met een loket voor de klant, het combineren van diensten en het uitwisselen van data, maar ook dat verschillende organisaties hiervoor samenwerken.

De complexiteit van de afhankelijkheden in een kanalenstelsel wordt geïllustreerd in Figuur 2. Waarbij nog is weggelaten dat binnen een organisatie ook een complex stelsel van afhankelijkheden tussen kanalen kan ontstaan. Een situatie die zich voor zou kunnen doen is dat een klant een aanvraag doet via één het internetkanaal van organisatie 1, waar vervolgens een proces gaat lopen om die aanvraag te behandelen. Dit proces grijpt vervolgens in op een ander proces bij organisatie 2, dat op zijn beurt een informatiebron bij een derde organisatie raadpleegt. Op basis van deze informatie stuurt organisatie 2 een brief aan de klant. De klant neemt dus contact op via een kanaal met een organisatie, maar krijgt via een ander kanaal van een andere organisatie een antwoord dat is gebaseerd op gegevens bij een derde organisatie. Het kan hier overigens net zo goed gaan om afdelingen binnen dezelfde organisatie, het resultaat is een complex netwerk van afhankelijkheden.

voor een goede inrichting van multichannel management is het noodzakelijk eenheid te creëren over de kanalen heen

De complexiteit van de coördinatie wordt veel groter als er niet-overheid partijen bij de dienstverlening en het kanalenstelsel zijn betrokken. De toegevoegde waarde van bijvoorbeeld private organisaties kan groot zijn. Dit is ook sterk afhankelijk van het type dienst dat wordt geleverd, als een organisatie grote aantallen gegevens routinematig uitwisselt, zal de toegevoegde waarde van partners in de keten relatief klein zijn (ibid.). Dit wordt onder andere geëxpliciteerd in een visiedocument van de Britse overheid op het gebruik van kanalen in dienstverlening. Derde partijen worden daar als kanaal gezien die ingezet worden om een dienst te leveren aan burgers en bedrijven. Het is niet voor niets dat een document uit Groot-Brittannië een dergelijke visie uiteen zet. Het gebruik

van private partners past namelijk in de *New Public Management* (NPM) traditie die, zeker een aantal jaar geleden, erg populair was in Groot Brittannië.

Volgens de NPM filosofie moet de publieke sector zich meer vormen naar model van de private sector, met meer aandacht voor klantgerichtheid en efficiency. Onderdeel hiervan is een grotere rol voor private partijen in de dienstverlening aangezien zij, in de NPM gedachte, beter zijn in dergelijke zaken dan overheidspartijen. De NPM visie ziet de overheid liever *sturen* dan *roeien* (Osborne & Gaebler, 1992). Public-private partnerships (publiek-private samenwerking) zijn hier een onderdeel van. De onderliggende assumptie is dat publieke en private partijen ieder eigen karakteristieken hebben waarin de overheid het ene beter doet en de private sector het andere. Publiek-private samenwerking zou idealiter het beste van deze twee moeten samenbrengen (Pongsiri, 2003; Rosenau, 1999). Onderzoek naar de praktijk van dergelijke samenwerkingsverbanden is echter kritisch over de resultaten van dergelijke samenwerkingsverbanden (Flinders, 2005; Rosenau, 1999). Ook de achterliggende NPM visie kan op kritiek rekenen. Voornamelijk de assumptie dat de relatie overheid-burger hetzelfde zou zijn als de relatie bedrijf-klant doet geen recht aan de vele facetten van de rol die overheid, burger en bedrijf ten opzichte van elkaar spelen (Mintzberg, 1996).

De noodzaak voor een coördinerend instrument is dan ook hoog in een netwerk dat wordt gekenmerkt door een keur aan afdelingen en organisaties, zeker als daar ook private partijen een rol in spelen. Vanuit de complexiteit die het betrekken van private partijen met zich meebrengt is duidelijk dat een dergelijk coördinerend instrument in ieder geval heldere afspraken moet bevatten, bijvoorbeeld over de financiën en het kwaliteit van de dienstverlening. Maar er zijn meer elementen die deel uitmaken van de coördinatie van kanalenstelsels. In dit hoofdstuk wordt vanuit wetenschappelijke literatuur bekeken welke elementen dat zijn.

3.2 Niveaus van afhankelijkheden

Goede coördinatie is vaak praktisch onzichtbaar terwijl een gebrek aan coördinatie meestal wel opvalt, stellen Malone en Crowston (1994) in hun veelbesproken werk over coördinatie. Zoals eerder genoemd, definiëren zij coördinatie als het managen van afhankelijkheden tussen activiteiten (Malone & Crowston, 1994, p. 90). Coördinatie valt of staat dus met het zich voordoen van (onderlinge) afhankelijkheden. Die afhankelijkheden doen zich op allerlei niveaus voor, welke in een lagenmodel ingedeeld kunnen worden. Coördinatie speelt dan ook op diverse lagen, waarvan de invulling leidt tot het coördinatiemodel.

Het opdelen van afhankelijkheden in lagen is een goede manier om de complexiteit hiervan te reduceren. Op basis van deze lagen en de elementen die binnen die niveaus spelen, kunnen de empirische resultaten inzichtelijk en behapbaar worden gemaakt. De eerste stap in het opzetten van een coördinatieraamwerk begint met het identificeren van bruikbare lagen om vervolgens binnen die lagen te bekijken wat daar speelt. Het opdelen in lagen heeft echter ook een keerzijde: maar al te vaak wordt coördinatie slechts op één niveau bekeken, terwijl er zich tussen de lagen natuurlijk ook afhankelijkheden voordoen. Het model vertegenwoordigt theoretische concepten en vormt dus een conceptueel raamwerk van waar uit de casussen worden onderzocht.

De belangrijkste hypothese van dit deelonderzoek is dat het (h)erkennen en expliciteren van de verschillende vormen van coördinatie een belangrijke bijdrage levert aan het goed inrichten van multichannel dienstverlening. Hiervoor onderscheiden we verschillende, conceptueel gescheiden, niveaus. Op het niveau boven de individuele organisatie kijken

we naar governance, op organisatieniveau naar de inrichting van organisaties en hun processen en op informatieniveau naar gegevens en systemen.

Bij het inrichten van de coördinatie van multichannel dienstverlening spelen deze elementen een rol. De invloed van de verschillende niveaus kan verschillen per type organisatie of netwerk, maar met alle niveaus moet rekening worden gehouden.

3.3 Politiek proces

In vrijwel iedere situatie waarin er meerdere spelers betrokken zijn die ook maar enige mate van autonomie hebben, is er een politieke dimensie in de afhankelijkheden te onderscheiden. Politiek gaat over actoren, structuren, belangen, conflicterende belangen en de uitkomsten van wat een *politiek proces* is gaan heten (Landman, 2003; Malone & Crowston, 1994). In een politiek proces draait het om *macht* en het vermogen om met machtsverschillen en –posities om te gaan (Lieshout, 1993). Macht is een wat vaag begrip, Harvard universiteitshoogleraar Nye stelt dan ook (Nye, 2005, p. 59): “*Power, like love, is easier to experience than to define or measure*”.

Vertaald naar gewone begrippen houdt deze stelling in dat je macht moet voelen; macht is het vermogen om anderen te laten doen wat ze anders niet zouden doen stelt Robert Dahl. Anders gezegd: macht is het vermogen om je doelen te bereiken (Nye, 2005), dus het vermogen om de uitkomst van een politiek proces in je voordeel te doen zijn. *Macht* is dus het vermogen om een belangentegenstelling in je voordeel te beslechten

Om macht te kunnen meten zou, in het licht van deze definitie, gemeten moeten worden of het gedrag van actoren door toedoen van andere actoren anders is dan zij van tevoren hadden bedacht. Het meten van de gedragskant in een politiek proces is zeer moeilijk en gaat ook voorbij aan het onderwerp en doel van dit onderzoek.

De reden dat wij politieke processen en machtsverhoudingen toch benoemen als laag van afhankelijkheden is tweemaal; enerzijds moet in het ontwerpen en toepassen van de coördinatie in een kanalenstelsel rekening worden gehouden met de relatieve machtsposities van de spelers die er deel vanuit maken. Macht is vaak gerelateerd aan de middelen voor het realiseren van MCM. Anderzijds gaat het om het essentiële inzicht dat iedere huidige inrichting van een netwerk, organisatie of kanalenstelsel de uitkomst is van een *eerder politiek proces*, waarin een dominante actor of coalitie zijn macht heeft doen gelden en de huidige uitkomst heeft bedongen (Lieshout, 1993). De status quo is dan ook meestal in het belang van de dominante coalitie.

Hoewel macht een belangrijke rol speelt in de afhankelijkheden tussen actoren (zoals afdelingen, organisaties of zelfs sectoren), zijn de interacties tussen de partijen die onderdeel zijn van dit onderzoek verre van eenmalig. De ‘hardheid’ van macht wordt wat verzacht doordat organisaties een relatie met elkaar opbouwen waardoor er meer stabiliteit in de interacties komt en de kosten van het spelen van de machtskaart (bijvoorbeeld door niet samen te werken) groter kunnen zijn (Axelrod, 1984; Sclar, 2000). Er kan dus een positieve atmosfeer ontstaan, op basis van vertrouwen (Madhok, 1995). Vertrouwen en samenwerken zijn de basis voor een goede verstandhouding, wat de coördinatie van kanalen bij verschillende (semi-) autonome afdelingen en organisaties kan verbeteren.

3.4 Governance (bestuur)

Politiek, macht en vertrouwen hebben invloed op het bestuur (governance) van dienstverleningsnetwerken en bijbehorende kanalenstelsels. Governance is nodig om de afhankelijkheden tussen organisaties te coördineren. De afhankelijkheden die op dit niveau spelen zijn de afhankelijkheden tussen de partijen die deel uitmaken van een netwerk en/of kanalenstelsel.

In het kader van dit onderzoek is het meest complexe netwerk dat waarin publieke en private partijen samenwerken voor de dienstverlening. In veel sectoren komen dergelijke samenwerkingsverbanden in meerdere of mindere mate voor en in andere sectoren zou het niet onlogisch zijn om private partijen te betrekken in de dienstverleningsketen. Privaat mag hier overigens breed worden opgevat als *niet-overheid partij*, waar dus ook non-profit, coöperatieve- en niet-gouvernementele organisaties onder vallen. Samenwerking van de overheid met dergelijke partijen wordt hier opgevat als: *afspraken tussen de overheid en private partijen (zowel commercieel als non-profit), met als doel het leveren van, (deels) met belastinggeld betaalde, goederen en diensten* (cf. Milward & Provan, 2003; Pongsiri, 2003).

Een rol die de overheid hierin kan spelen is die van netwerkmanager. Milward en Provan (2003) onderscheiden in de organisatiekundige literatuur twee vormen van het managen van dergelijke netwerken:

- Het *integreren van diensten* van betrokken dienstverleners waarmee een “continuüm of care” wordt gecreëerd. Daarbij kunnen burgers (inclusief kwetsbare groepen) zonder problemen van de ene benodigde dienstverlener naar de andere. Deze vorm kent diverse benamingen, zoals coöperatie, samenwerking, partnerschap en service-integratie. Het achterliggende idee is dat hoe meer het netwerk geïntegreerd is, des te effectiever het werkt (Milward & Provan, 2003, pp. 5-6).
- De tweede vorm is die van *competitief contracteren* (d.w.z. marktwerking). Deze vorm wordt vooral gepropageerd door hervormers van de publieke sector, die willen dat overheid ‘stuurt’ in plaats van ‘roeit’ (Osborne & Gaebler, 1992). Het achterliggende idee is dat hoe meer concurrentie er is, des te beter de prijs is die de overheid krijgt voor de diensten die zij inkoopt van private dienstverleners. Het managen van dergelijke netwerken draait vooral om het schrijven, onderhandelen, controleren en afdwingen van contracten (Milward & Provan, 2003, p. 6).

De tweede vorm sluit aan bij het idee dat een overheid zich meer als een marktpartij moet gedragen en ruimte moet laten aan private partijen om een rol te spelen in publieke dienstverlening. Onderzoek naar dit soort samenwerkingsverbanden in Angelsaksische landen wijst er echter op dat er veel valkuilen zijn in het teveel overlaten aan de private sector. Voorbeelden van dergelijke valkuilen zijn:

- Samenwerking is soms een verkaptte privatisering, terwijl sommige taken beter bij de overheid zouden blijven (Rosenau, 1999);
- Vanuit economisch oogpunt zijn sommige klanten interessanter dan anderen, maar de overheid moet het gelijkheidsbeginsel bewaken (Rosenau, 1999);
- Kwetsbare groepen zijn niet altijd in staat zich als kritische consument op te stellen (Mintzberg, 1996);
- Publieke diensten moeten overeind blijven, daarom legt de publieke partner vaak (via democratische of bestuurlijke weg) verantwoording af, ook als een private partner faalt (Flinders, 2005; Pongsiri, 2003; Rosenau, 1999);
- Belangenconflicten kunnen niet altijd worden voorkomen, dus moet er mee worden omgegaan (Flinders, 2005);

- Lange termijn samenwerking loopt niet altijd in de pas met politieke termijnen. Baten van samenwerking op korte termijn kunnen voor een huidige regering interessant zijn, terwijl de kosten bij een toekomstige regering komen te liggen (Flinders, 2005).

Samenwerking kan dus naast economische baten ook kosten op het gebied van gelijkheid, democratie en politiek met zich meebrengen (Flinders, 2005; Linder, 1999; Rosenau, 1999). Bij het omgaan met deze kosten, spelen afspraken een zeer belangrijke rol. Bijzondere aandacht daarbij gaat uit naar de afspraken rondom het toedelen van rollen en verantwoordelijkheden. Om tot goede dienstverleningsnetwerken te komen met inachtneming van het gegeven dat niet over alles goede afspraken te maken zijn, is het ook belangrijk dat aandacht wordt geschonken aan de vertrouwensrelaties tussen de partners in een dergelijk dienstverleningsnetwerk (zie vorige paragraaf).

Om vertrouwen een kans te geven zich te ontwikkelen, is er een mechanisme nodig dat negatief gedrag ontmoedigt. Twee mogelijke manieren om dit te faciliteren zijn:

- Door middel van een aanwezige autoriteit die afspraken kan afdwingen - binnen netwerken kan dit de overheid zijn - waarbij bij conflicten de rechtelijke macht contractuele afspraken af kan dwingen of negatief gedrag kan bestraffen.
- Door middel van het instellen van een 'regime'; samenwerking in het publieke domein kan complexe vormen aannemen (Flinders, 2005). Door die complexiteit kan het voor een autoriteit of een rechter moeilijk zijn de specifieke afspraken in contracten te interpreteren. Een oplossing hiervoor kan worden gevonden in samenwerkingsregimes (zoals samenwerking tussen staten in internationale betrekkingen vorm kan krijgen (e.g. Keohane, 1984)).

Afspraken

Om samenwerking in goede banen te leiden moeten afspraken worden gemaakt over de exacte rol van iedere partner in een samenwerkingsverband. Dit zijn bijvoorbeeld afspraken in de vorm van contracten, procedures en overeenkomsten die de relatie tussen organisaties (bijvoorbeeld die tussen de overheid en private instellingen) duidelijk vastleggen (Pongsiri, 2003). De kosten die samenhangen met de zoektocht naar de beste partners, de beste prijs, het opstellen van een waterdicht contract en het monitoren en afdwingen van die contracten, worden transactiekosten genoemd. Transactiekosten spelen een belangrijke rol in de economische literatuur omtrent afspraken en contracten (eigenlijk omtrent alle transacties) tussen partners, de achterliggende theorie is *transaction costs economics* (e.g. Williamson, 1979). Transactiekosten verhogen de prijs van samenwerking.

Afspraken tussen partners bevatten vaak documentatie, financiering, taxaties, technische details en tal van subafspraken; dat maakt de contracten erg complex (Grimsey & Lewis, 2002). Het is moeilijk alles contractueel af te dekken, vertrouwen speelt ook een rol. Bij grote samenwerkingsverbanden komen daar soms ook nog extra instituties bij kijken die de samenwerking moeten vormgeven of controleren (Flinders, 2005). Omdat opportunisme op de loer ligt, wat zeker het geval is bij competitief contracteren, zijn partners geneigd zoveel mogelijk vast te leggen in contracten en hierin waarborgen in te bouwen om te zorgen dat partners de contractueel vastgelegde afspraken nakomen. Hiermee ontstaat een complexe samenwerking, waaraan veel transactiekosten verbonden zijn. Daarom kan, in plaats van het competitief contracteren, ook de nadruk worden gelegd op het opbouwen van relaties (Sclar, 2000). Het contracteren op basis van relaties in plaats van competitie is het aangaan van relaties voor de lange termijn en werkt voornamelijk in markten met slechts enkele aanbieders. Dit brengt meer stabiliteit in het

systeem en vergroot de kosten van het niet samen werken (Axelrod, 1984). Het gevaar schuilt in misbruik door opportunistisch gedrag van een van de partners.

Een voorbeeld van afspraken zijn Service Level Agreements (SLA's) waarin eisen over response time, status informatie, beschikbaarheid, type producten, etc. worden vastgelegd. De leverancier van een dienst moet dan aan die eisen voldoen om deel uit te gaan maken van het samenwerkingsverband. Het feit dat de overheid monopolist is als het gaat om publieke dienstverlening, stelt de overheid in staat de gunning voor het leveren van diensten te koppelen aan dergelijke SLA's.

Verantwoording

Als invulling van democratisch bestuur, moet overheidsdienstverlening verantwoording kunnen afleggen. De interacties, afspraken en beslissingen per kanaal moeten verantwoord kunnen worden. Bovendien heeft bij de overheid elke klant het recht om op gelijke wijze behandeld te worden. Dit geldt ook voor samenwerkingsverbanden. Hoewel dit zou moeten worden afgevangen door contracten, kunnen die tekort te schieten (mogelijk door de complexiteit van de gezamenlijke dienstverlening en de samenwerking zelf) of worden deze niet afgedwongen (uit angst (toekomstige) private partners weg te jagen, terwijl er juist een (politiek-bestuurlijke) wens is gebruik te maken van de sterkten van de private sector). Er is dus een duidelijke noodzaak om verantwoordelijkheden helder te beleggen binnen de samenwerkingsverbanden voor dienstverlening. Aangezien het gaat om een netwerk van instellingen en organisaties, is volledig hiërarchische besturing en verantwoordelijkheid niet mogelijk en, aangezien het doel is het beste uit de verschillende organisaties te halen, ook niet altijd wenselijk

Om invulling te geven aan de verantwoordingsrol in kanalenstelsels zijn de drie aggregatierollen die Mintzberg (1971) aan managers toeschrijft goed bruikbaar. Hieruit zijn drie rollen van de managementlaag af te leiden:

- Een inter-persoonlijke rol van de managementlaag; het is het 'gezicht' en aanspreekpunt van de samenwerking.
- De rol van informatiemanager als zenuwcentrum van de informatiestromen en – systemen binnen het servicenetwerk.
- De rol van beslissingsnemer, die betrekking heeft op beslissingen op het hoogste niveau, zoals het toedelen van budgetten en resources en het omgaan met uitzonderingssituaties.

Met behulp van deze rollen kan de verantwoordingsrol helder worden belegd. Hoe dit precies vorm krijgt is afhankelijk van het type kanalenstelsel, strategie, producten, type klanten en middelen, etc. Als er duidelijk sprake is van een netwerk, waarin afhankelijk van de klantvraag bepaalde organisaties wel of niet worden ingeschakeld, kunnen deze rollen bij een netwerkregime of regieafdeling worden belegd. Als het kanalenstelsel enkel het samenbrengen van enkele afdelingen binnen een organisatie betreft dan zouden deze rollen best bij één persoon kunnen passen.

3.5 Organisatie en procesinrichting

Naast de verantwoordingsrol zijn er ook andere rollen te onderscheiden die belegd moeten worden als diensten via verschillende kanalen of vanuit verschillende afdelingen of organisaties worden geleverd. Voorbeelden van deze rollen zijn (Janssen, Gortmaker, & Wagenaar, 2006):

- Initiator- en enabler-rol; betrekken en committeren van partijen bij dienstverlening;

- Ontwikkelaarrol; identificeren van betrokkenen en definiëren van eisen en taken;
- Standaardisatie rol; bepalen van (interface) standaarden die worden gebruikt;
- Beheer- en voortgangsbewakingsrol; beheer en analyse van deeldiensten;
- Facilitatorrol; verspreiden van good-practices, referentiemodellen en hergebruik;
- Service- en productaggregatie rol; identificeren behoefte klant en bijbehorend proces;
- Verantwoordelijkheidsrol; legt verantwoording af en verzamelt informatie daarvoor;
- Procesverbeteringsrol; doorvoeren van wijzigingen, dit vereist overzicht.

Het beleggen van deze rollen is een belangrijk onderdeel van het inrichten van de coördinatie, of *orkestratie* zoals Gortmaker (2008) gebruikt om de situatie te beschrijven waarin een centrale entiteit een aantal functies (of rollen) vervult om een afdelings- of organisatieoverstijgend proces goed op te zetten en te regisseren.

Door orkestratie verschuift de *regietaak* van burger en bedrijf naar de overheid en worden de transactiekosten verlaagd en daarmee de administratieve lasten. Dit moet de lasten van de fragmentatie van onderliggende afdelingen en organisaties en hun autonomie wegnemen voor de burger. Dit sluit nauw aan bij de één loket gedachte, die steeds belangrijker wordt in de overheid.

Elders, in het bijzonder in de webservice-wereld, wordt orkestratie nauwer opgevat en betreft het de coördinatie van webservices door middel van een centrale procesbesturingscomponent en niet door een regierol. Vaak wordt deze aangestuurd met processpecificaties in bijvoorbeeld de WS-BPEL taal. De term ‘choreografie’ wordt in die context gebruikt voor de coördinatie tussen (de diensten van) verschillende organisaties, waarbij er geen centrale autoriteit is die deze coördinatie verzorgt. Voor de regierol maakt het onderscheid tussen webservice orkestratie en -choreografie niet uit, omdat regie met beide ingevuld kan worden.

In kanalenstelsels ligt de scheidslijn niet altijd alleen tussen afdelingen, maar vaak ook tussen de front office en back office. Het opereren van kanalen is vaak een taak van de front office, terwijl de synchronisatie van informatie een taak is van de back office. In dit kader wordt vaak de term *midoffice* gebruikt, welke de front- en back offices met elkaar verbindt en daarmee een regietaak vervult. Idealiter zou met behulp van een midoffice eenvoudig nieuwe kanalen toegevoegd moeten kunnen worden doordat de midoffice de kanalen/dienstverlening van de uitvoering ontkoppelt. De variëteit aan systemen, processen, doelstellingen en gewoonten van de verschillende spelers in een kanaalstelsel vergroot de kwantiteit en de complexiteit van de afhankelijkheden. Ook hier speelt het belang van een coördinerende entiteit die met behulp van *afspraken* en *afstemming* de activiteiten tussen de afdelingen en kanalen coördineert.

De consistentie van informatie, beleving en dienstverlening over de verschillende kanalen staat centraal in de procesinrichting. Hierdoor komt een sterke nadruk te liggen op de coördinatie van processen en het loskoppelen daarvan van kanalen, de keuze voor het gebruikte kanaal ligt immers bij de klant.

3.6 Informatie (systemen)

Informatie dient gesynchroniseerd te worden, zodat de noodzakelijke informatie in ieder kanaal bekend is. Een gedeelde, actuele, informatiebasis is dus zeer belangrijk in een kanalenstelsel. Die informatiebasis komt steeds beter beschikbaar, onder andere door het opzetten van basisregistraties. Sleutelwoord in het delen van informatie is interoperabiliteit. *Interoperabiliteit* is het zorgen dat verschillende delen met elkaar

kunnen communiceren. Hiervoor is het coördineren nodig van de afhankelijkheden tussen verschillende informatie, bronnen en systemen. Standaarden spelen hierin een belangrijke rol.

Standaarden betreffen het afstemmen (harmoniseren) van de afhandeling van dienstverlening via verschillende kanalen. Standaarden komen vaak tot stand door overleg tussen (vertegenwoordigers van) belangengroepen. Die representatie is echter niet altijd evenredig; in de praktijk blijkt dat sommige groepen stakeholders dominant zijn terwijl andere op barrières stuiten (De Vries, Verheul, & Willemse, 2003). De ‘standaard’ definitie is die van ISO/IEC geeft dit goed weer:

“[A standard is a] document, established by consensus and approved by a recognized body, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics for activities or their results, aimed at the achievement of the optimum degree of order in a given context” (ISO/IEC, 1996, Clause 3.2, in De Vries et al., 2003).

De uitwisseling van gegevens, het overdragen van het ketenproces aan partners om hun deel uit te voeren en de interacties tussen kanalen, gebeuren grotendeels geautomatiseerd. De overheid is niet alleen als organisatie geen geïntegreerd geheel, maar ook de informatiearchitectuur is zeer gefragmenteerd en vaak gebouwd rondom de verschillende afdelingen en organisaties (Janssen & Van Veenstra, 2005; Klievink, Derks, & Janssen, 2008). Elk kanaal kan zijn eigen informatiesystemen hebben met eigen formaten, dit bemoeilijkt afstemming. Hoewel op dit gebied veel werk wordt verzet, blijft afstemming tussen de diverse systemen van betrokken afdelingen en organisaties nodig.

Elektronische afstemming van gegevens tussen organisaties heeft, zeker voor ICT begrippen, een betrekkelijk lange historie. Eerst speelde EDI (Electronic Data Interchange) een centrale rol, later kwamen daar middleware en workflow bij (Tewoldeberhan, 2005). Tegenwoordig staat het ontsluiten van functionaliteit middels services (elektronische diensten) centraal. Standaarden spelen hier een belangrijke rol. Zeker voor publieke instellingen is het, in het kader van democratische en bestuurlijke transparantie, wenselijk om gebruik te maken van open standaarden om zodoende controle en toegang zo eenvoudig en vrij mogelijk te maken.

Alle elektronische communicatie moet zeer nauwkeurig worden afgesproken. Iedere betrokken afdeling of organisatie moet weten welke informatie andere organisaties onder een bepaalde noemer opslaan en bedoelen. Tevens moet er worden gekozen voor technologieën die gestandaardiseerd zijn (in Nederland kan bijvoorbeeld worden gekozen voor het Standaard Uitwisselings Formaat (StUF) in de gemeentelijke informatiehuishouding). Veel ICT-oplossingen van de overheid zijn echter door de overheid geïnitieerd en zijn niet altijd toegankelijk voor private partners (zoals DigiD op het moment van schrijven); ook daarmee moet rekening worden gehouden. Dit geldt tevens voor toegang tot databases bij verschillende betrokken partners; welke informatie men moet delen is één vraag, maar wil men die ook delen en mag men die wel delen?

Bij het beheren van de afhankelijkheden tussen kanalen dient met bestuurlijke, organisatorische, procesmatige en informatietechnische zaken rekening gehouden te worden. Een coördinatieraamwerk moet al deze lagen afdekken en in samenhang aanpakken.

4 Kanaalcoördinatie

4.1 Introductie

Het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven is een van de kernpunten van de Nederlandse overheid. Daartoe heeft de overheid diverse stappen gezet, zo is de aandacht verschoven van activiteiten naar processen en zijn veel organisaties gaan denken in ketens. Samen met technologische innovaties hebben deze ontwikkelingen ervoor gezorgd dat burgers en bedrijven via steeds meer kanalen contact zoeken met de overheid. Om de noodzaak van het afstemmen van kanalen en dienstverleningsprocessen nog eens extra te illustreren, rakelen we de volgende doemscenario's op basis van De Groot (2004) en gehouden interviews:

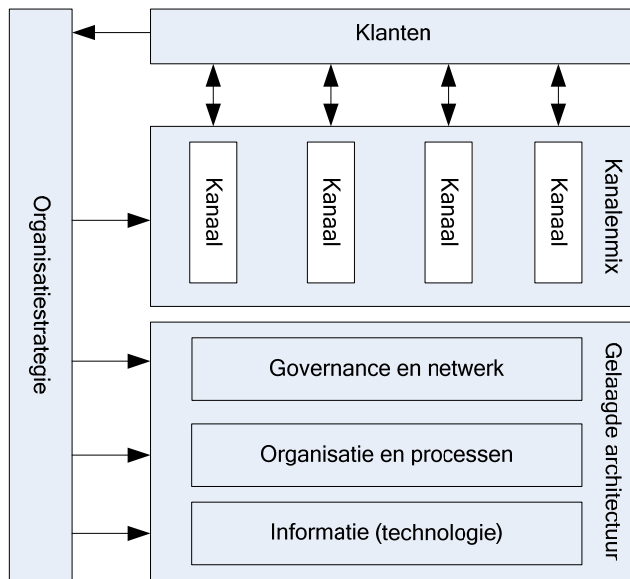
- Een gehuwde vrouw wordt nog steeds aangeschreven met haar meisjesnaam, terwijl ze bij de burgerlijke stand heeft aangegeven met de naam van haar partner aangeschreven te willen worden;
- Het proces dat moet leiden tot het toekennen van een uitkering duurt onnodig lang omdat de voornamen van de betreffende persoon die geregistreerd zijn bij de sector Werk, Inkomen en Zorg van de gemeente, niet exact overeenkomen met de voornamen in de Gemeentelijke Basis Administratie;
- Een inwoner wordt aangeslagen voor belasting, maar alvorens dit te betalen verhuist hij. Deze gegevens komen niet bij de afdeling Belastingen terecht en de oud-inwoner krijgt de herinneringen aan de te betalen belasting niet te zien omdat deze op zijn oude adres aankomen;
- Een inwoner komt te overlijden en de familieleden geven dit door bij Burgerzaken. Echter de overleden persoon ontvangt nog jaarlijks de informatiefolders, tot ergernis van de nabestaanden;
- Een medewerker benadert meerdere mensen binnen een bedrijf voordat hij de juiste persoon te pakken heeft, omdat een wijziging van contactpersoon zijn vakteam niet bereikt heeft;
- Iemand wordt in het ene kanaal voorgehouden dat hij wel recht heeft op een vergunning of vergoeding, terwijl dit in een ander kanaal ontkend wordt;
- Iemand krijgt een uitkering van de gemeente terwijl een andere overheidsorganisatie weet dat hij een dure auto gekocht heeft.

Enkele van de hier aangegeven punten zijn al opgelost of vereenvoudigd, enkele punten moeten nog worden verbeterd en enkele punten vallen simpelweg buiten de invloedssfeer van een overheidsorganisatie. Toch illustreren ze allen hetzelfde punt: centraal in het verbeteren van overheidsdienstverlening staat de noodzaak om over de eigen schutting heen te kijken. Barrières tussen afdelingen, tussen organisaties en tussen sectoren moeten worden geslecht. Dit geldt niet alleen voor de procesgang en informatie uitwisseling, maar ook voor kanalen. Een klantvraag kan pas kanaalafhankelijk zijn, als de afwikkeling ervan kanaalafhankelijk is.

***een klantvraag kan pas
kanaalafhankelijk zijn, als
de afwikkeling ervan
kanaalafhankelijk is***

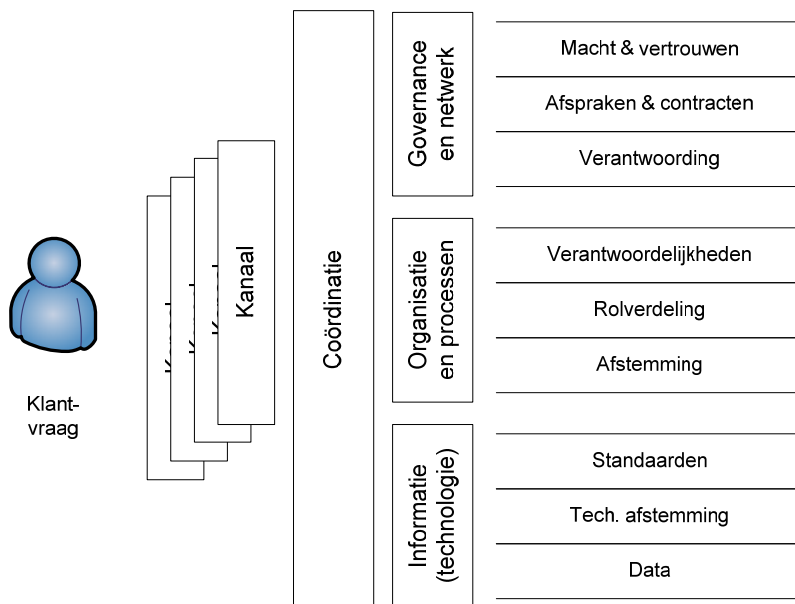
4.2 Coördinatieraamwerk

De coördinatie van de afdelingen en organisaties die in een kanalenstelsel betrokken zijn, heeft diverse aspecten en kan op verschillende niveaus plaatsvinden. Figuur 3 laat zien dat de strategie beïnvloed wordt door klanten die gebruik maken van een mix van kanalen. Hiernaast zijn natuurlijk andere factoren van invloed op de strategie, zoals politieke ambities, beschikbaar budget, etc. De ontwikkeling en exploitatie van kanalen wordt beïnvloed door de strategie, die ook doorwerkt in de verschillende lagen van de onderliggende organisatie of netwerk. Daarmee beïnvloeden strategieën de regie over de elementen achter de kanalen. Als er bewust regie wordt gevoerd over de afstemming van kanalen, is dit een soort van kanaalregie architectuur.



Figuur 3: context van kanaalcoördinatie

Het coördinatieraamwerk dat wij hier hanteren is dan ook een gelaagd model dat de coördinatie van het netwerk (het afdeling- en organisatieoverstijgend niveau) conceptueel scheidt van de coördinatie binnen organisaties van processen (procesorkestratie) en de coördinatie van technologie (technische orkestratie). Voor ieder van die lagen is een aantal aspecten van, en daarmee middelen voor, coördinatie te benoemen. De hoofd- en subelementen zijn gebaseerd op de theoretische verkenning van het vorige hoofdstuk. Daarin zijn macht, vertrouwen, afspraken, contracten en de allocatie van verantwoording als belangrijke elementen van coördinatie op governance niveau naar voren gekomen. Binnen de procesgang van organisaties is het beleggen van rollen en verantwoordelijkheden erg belangrijk, evenals het afstemmen van gerelateerde of samenwerkende processen op elkaar. Tenslotte is op informatie (technisch) niveau te zien dat standaarden, interoperabiliteit en het delen van data coördinatie behoeven. Dit is schematisch weergegeven in Figuur 4. De context rondom het model is gegeven in Figuur 3.



Figuur 4: coördinatieraamwerk

Uit de casussen is gebleken dat het niet altijd noodzakelijk is de coördinatie op alle niveaus expliciet in te richten om tot een gecoördineerd kanalenstelsel te komen. Zo kan het coördineren op technisch niveau, bijvoorbeeld door databases te synchroniseren, belangenconflicten en politieke (i.e. machts-) problemen voorkomen. Wel zouden alle aspecten in ogenschouw moeten worden genomen, het vermijden van het expliciteren van machtsposities kan immers ook worden gezien als een uiting van macht.

De lagen in het coördinatieraamwerk zijn conceptueel weliswaar gescheiden, maar de afhankelijkheden die gecoördineerd moeten worden lopen vaak dwars door elkaar heen. Een voorbeeld hiervan is dat de gefragmenteerde structuur van informatiesystemen (zogenaamde silo's) voortkomt uit de gefragmenteerde structuur van de organisaties in redelijk autonome afdelingen. Daardoor is het coördineren van de organisatiekant ook een uitdaging voor de interoperabiliteit van de informatiesystemen en vice versa. Bij het inrichten van de coördinatie van dienstverlening moet dan met alle niveaus, en hun onderlinge afhankelijkheden, rekening worden gehouden.

Het coördinatieraamwerk vormt de basis voor de rest van het document. Vanuit het model wordt naar de onderzochte casussen gekeken om de casussen tegen elkaar af te wegen. Belangrijk onderdeel van het model is dat er niet alleen afhankelijkheden op ieder van de lagen te vinden zijn, maar dat er ook afhankelijkheden tussen de lagen te vinden zijn. Dit komt terug in de analyse per laag.

In de rest van dit hoofdstuk beschrijven we de aanpak en de onderzochte casussen. Daarna wordt per laag (governance en netwerk, organisatie en procesinrichting en informatie (technologie) toegelicht wat er op die lagen van de casussen te leren is (hoofdstukken 5, 6 en 7).

4.3 Methode

De hoofdonderzoekmethode is case studie onderzoek (Yin, 2003). Deze keuze ligt in de aard van dit onderzoek, dat exploratief en niet toetsend van aard is. Binnen de casussen is een aantal onderzoeksmethoden gebruikt. Dit heeft twee hoofdredenen, de eerste is praktisch van aard; niet in alle casussen is het haalbaar meerdere onderzoeksmethoden te

gebruiken. De tweede reden is meer methodologisch van aard; door meerdere methoden te gebruiken (methodetriangulatie; REF) wordt het onderzoeksontwerp versterkt. De verschillende methoden corresponderen vaak ook met de verschillende type bronnen.

Voor een breder beeld van de algemene ontwikkelingen op het gebied van organisatieoverstijgende dienstverlening, de rol van private partijen daarin en de coördinatie daarvan, is een enquête gehouden onder de Nederlandse gemeenten. In die enquête komt een aantal hoofdbestanddelen van het coördinatieraamwerk terug, te weten: de (mate van) synchronisatie en afstemming, gebruik van (private) intermediairs, de rol van afspraken, het beleggen van verantwoordelijkheden en de (vorm van) regie.

Daarnaast heeft bestaand materiaal een rol gespeeld in het onderzoeken van de casussen. Dit materiaal bevat onder andere interne documenten, wetenschappelijke artikelen en vergelijkende of beschrijvende rapporten.

Verreweg de belangrijkste methode voor dit onderzoek is echter het interview. We gebruiken de interviews om in de casussen de elementen van het coördinatieraamwerk naar boven te halen en te analyseren. Er zit op dit vlak maar beperkt een toetsend element op het raamwerk (daarvoor komt in fase 2 veel aandacht) en het onderzoek is voornamelijk exploratief van aard. Om de gesprekspartners de vrijheid te geven om over de onderwerpen te zeggen wat ze erover kwijt willen, zijn de interviews semigestructureerd van aard. De elementen die wel in ieder interview besproken zijn, zijn onder andere de volgende met betrekking tot keten/netwerk processen: knelpunten en problemen, regie, partners, procesgang en de elementen van het coördinatieraamwerk. Ten aanzien van kanalen zijn besproken knelpunten en problemen, structuur en regie, afstemmen binnen organisaties, afstemmen over organisatiegrenzen heen en ook hier de elementen van het coördinatieraamwerk.

4.4 Onderzochte casussen

Met het coördinatieraamwerk als achtergrond hebben we naar diverse casussen gekeken. Het selectie criterium voor de casussen is diversiteit om een zo breed en goed mogelijk overzicht te krijgen. Niet alle casussen zijn met dezelfde mate van intensiteit onderzocht; enkele van de casestudies zijn gebaseerd op interviews, terwijl anderen zijn gedestilleerd uit bronnenstudies. Het hoofddeel van de onderzochte gevallen komen uit Nederland, maar er is ook naar andere landen gekeken. Een casus in België en enkele casussen in Canada zijn nader onderzocht in interviews ter plekke, daar gaan we in dit document dan ook nader op in. Deze paragraaf geeft een korte samenvatting van de casussen die zijn onderzocht.

4.4.1 Casussen in Nederland

Belastingdienst

Bij de Belastingdienst hebben we gekeken naar een community voor softwareontwikkelaars. De Belastingdienst gebruikt dit innovatieve kanaal om verschillende partijen met elkaar in verbinding te brengen. Momenteel heeft de Belastingdienst een centrale rol en dragen ze zorg voor facilitatie en beheer van de community. De toekomst brengt mogelijk meer interacties tussen de deelnemers van de community.

RDW

De RDW staat al langere tijd in de belangstelling van binnen- en buitenland als het gaat om een innovatieve keteninrichting. Vanuit multichannel perspectief is vooral het inzetten van postkantoren, garagehouders en autodealers als kanaal interessant. Het overdragen van eigenaarschap over een auto gaat via die kanalen, zodat de eindklant hierover geen direct contact met de overheid (in de vorm van de RDW) hoeft te hebben.

In het onderzoek naar deze casus is ook het ondernemersperspectief meegenomen door met beleidsmedewerkers van de BOVAG de dienstverlening en rol van de RDW met hen te bespreken. Aangezien de BOVAG veel samenwerkt met de RDW en tegelijkertijd de belangen van hun leden moet behartigen, geven zij een genuanceerder beeld.

Immigratie en Naturalisatiedienst (IND)

Bij de IND staan een aantal veranderingen op stapel die het interessant maken de casus te bekijken en ook in de toekomst te blijven volgen. De IND is vrij ver in het opzetten van een nieuwe architectuur, is bezig met een reorganisatie en zal binnenkort een nieuw informatiesysteem invoeren. Tenslotte is het een pionierscasus in wetenschappelijk onderzoek naar regelbeheersing bij overheidsorganisaties.

Het kanalenstelsel van de IND is divers, deels komen klanten via posten in andere landen bij de IND en deels via de eigen loketten. Voorheen hadden de gemeenten een loketfunctie, maar dat heeft de IND nu in eigen hand genomen. De IND maakt ook duidelijk deel uit van een keten (alhoewel netwerk een betere omschrijving zou zijn), waarin een basisvoorziening centraal staat waarboven een aparte regieorganisatie staat.

Informatie Beheer Groep (IBG)

De IB-Groep is een goed voorbeeld van kanaalmanagement waarin sturing op efficiency werkt, maar ook nog bijdraagt aan de snelheid van de afhandeling van vragen en de klanttevredenheid. Bijzonder is de multichannel aanpak, waarin naar het kanalenstelsel als geheel wordt gekeken, in plaats van dat kanalen losse eilanden zijn die men aan elkaar probeert te verbinden. De MCM lijnafdeling maakt dit organisatorisch mogelijk.

Sociale Verzekeringsbank (SVB)

De SVB is primair bekeken vanuit een technisch oogpunt voor het deelonderzoek over kanaaltechnologie (D3.3). In dat onderzoek zijn echter ook een aantal zaken naar voren gekomen die betrekking hebben op de organisatie en de coördinatie van multichannel dienstverlening. Dit komt vooral omdat sommige van de oplossingen van de SVB te contrasteren zijn tegen oplossingen van andere casussen die deel zijn van dit onderzoek.

Gemeente (Enschede)

Evenals de SVB casus is ook de gemeente Enschede onderzocht voor de technologiescan. Eén van de interviews voor deze casus ging echter voornamelijk over het organisatorische en coördinerende aspect van kanaaltechnologie. Deze casus nemen we in dit deelonderzoek mee omdat enkele van de gekozen oplossingen redelijk typerend zijn voor Nederlandse gemeenten.

Naast de gemeente Enschede is in de enquête, die in het kader van het strategieonderzoek (D2.1) is uitgezet bij de gemeenten, een set coördinatiegerelateerde vragen opgenomen. De resultaten van dat deel worden hier meegenomen in de analyse.

4.4.2 Casussen in andere landen

Vanuit het coördinatieonderzoek is een aantal casussen in het buitenland bekeken. De uitgebreide beschrijvingen daarvan zijn in een aparte deliverable ondergebracht (D2.3) waarin ook een internationale studie naar strategie is meegenomen. De resultaten van de casussen die vanuit een coördinatieperspectief zijn onderzocht, leveren lessen op die in dit document besproken worden. Deze resultaten zijn te relateren aan de praktijk in Nederland. Voor vier casussen hebben we, ter plekke, interviews gehouden om een goed beeld te krijgen, dat zijn de casussen die we hier meenemen.

Kruispuntbank (België)

De Kruispuntbank is een faciliterende instelling in de sector van de sociale zekerheid in België. Zij hebben daarin vooral te maken met de vele organisaties die in die sociale zekerheid spelen en de vele interacties die dergelijke partijen onderling hebben. De Kruispuntbank is al ruim vijftien jaar bezig met de middellaag en basisdiensten. In de meest gebruikte faciliteit gingen vorig jaar 650 miljoen berichten om. De reductie in administratieve lasten is derhalve ook enorm.

Onderzoeksprojecten Canada

In Canada hebben we een aantal grote onderzoeksprojecten besproken met onderzoekers van het Cefrio instituut (enigszins vergelijkbaar met het Telematica Instituut). Eén project betreft het analyseren van innovatieve samenwerkingsverbanden (public-public en public-private) voor het leveren van publieke diensten aan burgers en bedrijven in een moderne staat. Een ander project heeft het verbeteren van publieke dienstverlening als onderzoeksobject, waarbij naar vele aspecten is gekeken. Het product van dit project is een geïntegreerd e-government model.

Canada Business Service Centers

De Canada Business Service Centers bieden een multichannel one-stop-shop voor gemeentelijke, provinciale en landelijke overheidsdiensten voor mensen die een bedrijf willen beginnen, hun bedrijf willen uitbreiden, andere bedrijven willen overnemen, importeren en exporteren of buitenlanders die in Canada een bedrijf willen starten. Het doel is om cliënten van alle benodigde informatie te voorzien en de weg te wijzen binnen de overheid. Dit is nodig omdat veel stappen die ondernemers moeten nemen verspreid zijn over verschillende organisaties op verschillende niveaus. Het systeem is nationaal gekoppeld en gratis voor de cliënt.

Service Canada

Vergelijkbaar met het service center voor ondernemers heeft Canada een service organisatie voor burgers. Service Canada biedt een one-stop-shop voor overheidsdiensten zoals paspoorten, het zoeken van banen voor werkelozen, informatie voor jongeren, voor ouderen, etc. Evenals de Business Centers gebruiken ze een click-call-visit aanpak; daarin kan de klant kiezen via welk kanaal hij gebruik maakt van de dienst. Verspreid over het land zijn er centers waar mensen langs kunnen, zowel voor persoonlijk contact met een medewerker als voor toegang tot de uitgebreide website. Zo kunnen ook mensen zonder internet gebruik maken van de diensten.

5 Governance en netwerk

5.1 Macht en vertrouwen

In de theoretische achtergrond (hoofdstuk 3) zijn we begonnen met een overkoepelende laag rondom politiek en macht. Zoals eerder aangegeven is het ontzettend moeilijk die laag goed te onderzoeken en de precieze rol te identificeren. De belangrijkste reden hiervoor is dat politiek en macht dwars door alle lagen werkt. Zo zien we bij de Kruispuntbank in België en servicekantoren voor bedrijven in Canada dat het maken van afspraken over uitwisselingen op basisniveau kan worden ingezet om politieke gevoeligheden deels te omzeilen.

Macht is fundamenteel, maar soms ook moeilijk te grijpen. Soms is macht zeer zichtbaar, bijvoorbeeld als een machtige partij op zijn strepen gaat staan. Maar vaak is macht subtiele, bijvoorbeeld door dreiging. Uit angst een reputatie te schaden kan een partij tegenoverstaande een machtiger partij besluiten in te binden. Een nog moeilijker waarneembare uiting van macht is het omzeilen van knelpunten. Een voorzitter heeft naast de macht punten te agenderen ook de macht andere punten weg te laten. Ergens niet toe besluiten is echter ook een besluit; de zaken blijven dan bij het oude, wat in het belang van een partij kan zijn (e.g. Bachrach & Baratz, 1963).

Hieruit spreekt ook de belangrijkste les die we vanuit dit machtsverhaal moeten trekken: de status quo is er niet ‘per ongeluk’. Natuurlijk spelen historie, fragmentatie, wetten en regels een belangrijke rol in de huidige versnippering van kanalen en alles wat daarom heen hangt. Essentieel is echter de erkenning dat de status quo in het belang is van dominante actoren, of in ieder geval van actoren die voldoende macht hebben die status tot op heden te handhaven. Deze erkenning is noodzakelijk om iets voor elkaar te krijgen. Een van de geïnterviewden zei dan ook “met macht praat je niet, daar reken je mee af”. De coalitie van partijen die belang hebben bij de status quo kunnen weerstand bieden tegen veranderingen. Om dit te doorbreken is een voortrekker die niet alleen visie heeft, maar ook de wilskracht en uithoudingsvermogen om door te gaan. Steun vergaren is nodig om iets te veranderen. Dit kan worden versterkt als er politieke druk komt om zaken te veranderen.

Regisseur (orkestrator)

Een vrijblijvende multichannel management aanpak heeft dan ook minder kans van slagen. Een afdeling in een organisatie of een organisatie in een netwerk met de regie over een bepaald domein zal ook echt regie moeten voeren; andere partijen moeten er niet omheen kunnen. Dit beeld wordt bevestigd in de onderzochte casussen. De IB-Groep heeft een MCM-afdeling met de regie over de kanalen van de organisatie. Het is een lijnafdeling met de formele bevoegdheid om in alles wat MCM aangaat betrokken te worden. Ook de Kruispuntbank Sociale Zekerheid in België is een organisatie waar partijen in het netwerk niet omheen kunnen.

Regie is nodig om te voorkomen dat ‘iedereen zijn eigen ding blijft doen’. Het verschaffen van richtlijnen en algemene principes om multichannel dienstverlening te verbeteren is dan ook vaak te vrijblijvend om te voorkomen dat iedere afdeling en organisatie zijn eigen oplossing gaat ontwikkelen. Minder vrijblijvend, en meer

voorschrijvend, zijn bijvoorbeeld landelijke informatie management instellingen in Australië (AGIMO) en Canada (CIO). Deze organen hebben de macht om de richting van informatie management aan te geven en een coördinerende rol te spelen. De belangrijkste uitdaging blijft echter het laten samenwerken van de verschillende betrokken organisaties.

Er zijn wel coördinerende instellingen te vinden in enkele netwerken die we hebben onderzocht. In Nederland speelt vaak een overheidsinstelling de rol van netwerkmanager. In een netwerk spelen, afhankelijk van de taak die moet worden uitgevoerd, verschillende partijen een rol. Wijzigingen in die taakverdeling (bijvoorbeeld door het instellen van een regisseur) kunnen tot politieke gevoeligheden leiden, omdat andere partijen zich in hun autonomie aangetast kunnen wanen en daarom weerstand bieden. Op operationeel niveau speelt dit veel minder en kan veel meer met afspraken worden geregeld. Waar de IND een centrale rol speelt in het netwerk rondom vreemdelingen is de regie over de basisvoorziening vreemdelingen (BVV) in handen van de Staf Coördinatie Vreemdelingen (SCV). Hier wordt de spil van het informatienetwerk dus door een aparte organisatie beheerd. Iets soortgelijks zien we in België, waar de Kruispuntbank Sociale Zekerheid het zenuwcentrum vormt in de afhankelijkheden tussen de vele partijen die deel uitmaken van die sector. De Kruispuntbank verwerkt bijna een miljard berichten per jaar. Het succes van het model van de Kruispuntbank is (deels) te verklaren doordat de Kruispuntbank partijen in staat stelt samen te werken met behoud van autonomie. Men heeft er vele processen volledig opnieuw voor ontworpen om gegevens uit te wisselen. Hierdoor worden gevoelige machtskwesties omzeild doordat organisaties niet op elkaar hoeven te worden afgestemd.

Macht en vertrouwen spelen niet alleen in een keten of netwerk, maar ook binnen organisaties. Ook daar kan de status quo in het belang zijn van bepaalde actoren binnen de organisatie. Bij de IB-Groep en de Kruispuntbank hebben we gezien dat er één of enkele personen zijn die de kar van verandering trekken. Dit vereist het verzamelen van steun onder de machthebbende spelers in de organisatie; een proces dat op haar beurt weer veel uithoudingsvermogen vergt. Bij de IBG heeft dit geleid tot een MCM afdeling met de formele taak regie te voeren. Die macht is nodig in gevallen van conflict met andere belanghebbenden in een organisatie. Een conflict kan bijvoorbeeld ontstaan doordat grotere efficiency door efficiënt multichannel management banen kost bij andere afdelingen. Dit kan tot weerstand van de hoofden van die afdelingen leiden. Met overleg en vertrouwen valt ver te komen, maar een MCM afdeling moet ook de strepen hebben om op te staan als dat nodig is. Daarvoor is ook steun nodig van de directie. De ingrediënten voor een goede MCM inrichting zijn, volgens een van de geïnterviewden: “een regieafdeling, een paar gekken met sterke drijfveer en draagvlak zodat je net even wat verder durft te gaan”.

De IBG heeft hier, in ieder geval voor Nederland, een paar hete aardappels uit het vuur gehaald. Toen zij met MCM begonnen was er nog vrijwel niets op het gebied van MCM binnen de overheid, door de ervaringen van de IBG is er nu al meer. Het idee van een regieafdeling voor (elektronische) dienstverlening (waar het bij MCM eigenlijk over gaat) is ook terug te zien bij sommige gemeenten. Een regieafdeling beoordeelt plannen van andere afdelingen en neemt daar beslissingen over. Binnen gemeenten, waar afdelingen vaak sterk gefragmenteerd zijn en iedere afdeling eigen (informatie) systemen heeft, is een dergelijke regie even belangrijk als moeilijk. Een regieafdeling moet de macht hebben om afdelingen hun eigen “speeltjes af te kunnen pakken”. Vaak gaat het ook om een cultuuromslag die gesteund moet worden door een coördinerend element met voldoende macht. In Canada hebben we gezien dat het creëren van een dergelijke

instelling op landelijk niveau kan voorkomen dat lagere niveaus hetzelfde gaan doen op hun eigen manier.

Private partijen

In netwerken waarin ook private partijen een rol spelen, stelt de overheid zich in Nederland vaak op als netwerkmanager (zie ook paragraaf 3.4). Een netwerkaanpak kan zowel dienstverlening verbeteren als efficiencywinst opleveren. De RDW staat bijvoorbeeld bekend als goed voorbeeld van een succesvolle herinrichting van het dienstverleningsnetwerk waarvan zij deel uitmaken. Zowel op het gebied van kosten als dat van dienstverlening boeken zij goede resultaten door het herinrichten van het kanalenstelsel. De RDW biedt de basisfaciliteiten aan in de voertuigketen (of 'netwerk') en heeft regie over de informatie over en kwaliteit van de voertuigen op de Nederlandse wegen. Postkantoren, autodealers en garagehouders maken gebruik van de RDW faciliteiten om diensten als eigendomsoverdracht van auto's aan te kunnen bieden.

Als er iets fout gaat (wat zeer weinig voorkomt) dan speelt voor autodealers de BOVAG een belangrijke rol. De meeste autodealers gebruiken de faciliteiten van de RDW gewoon en komen pas echt in aanraking met de organisatie als er iets mis gaat. In de klachtafhandeling vertegenwoordigt de BOVAG haar leden. Het grootste deel van de relatie tussen de RDW en BOVAG draait echter om samenwerking. Tussen de RDW en haar partners (zoals de BOVAG en Postkantoren BV) heeft overleg plaats op verschillende niveaus, waarvan het hoogste het directieoverleg is. De BOVAG versterkt de communicatie van de RDW aan autodealers, bijvoorbeeld in het geval van wijzigingen. Hoewel de RDW de volle regie heeft, levert samenwerking op basis van wederzijds vertrouwen een constructieve atmosfeer op. Door in te spelen op input vanuit het werkveld gaat de RDW verder dan een positie als monopolist en is het feitelijk een, weliswaar dominante, netwerkpartner.

De rol van een overheidspartij is echter niet altijd duidelijk. Enerzijds moet de overheid publieke en democratische waarden bewaken, maar anderzijds ook iets bieden aan private partners. Zo zijn in Canada enkele experimentele publiek-private samenwerkingsverbanden op niets uitgelopen omdat er voor de private partij niets te halen viel. Gebrek aan vertrouwen tussen partijen maakt samenwerking erg moeilijk. Ook bleken de weerstand van machtige partijen moeilijk te overwinnen. In het realiseren van dergelijk complexe zaken moet altijd sterk rekening worden gehouden met de complexe machtsstructuren. Zoals gezegd moet de overheid echter ook publieke en democratische waarden bewaken. Als de overheid teveel biedt aan private partijen dan kunnen de eerder genoemde publieke waarden in gevaar komen en problemen ontstaan zoals in paragraaf 3.4 zijn opgesomd. De RDW aanpak met een voorwaartse ketenintegratie strategie, waarbij de overheid als facilitator in een al bestaande dienstverleningsketen optreedt, lijkt dan ook succesvoller. Voor burgers is er dan een kanaal op een logische plek en is er geen directe transactie met de overheid nodig. Tegelijkertijd wordt het voor de bedrijven in de autobranche makkelijker, omdat zij nu rechtstreeks bij de RDW hun wijzigingen kunnen doorgeven, in plaats van dat ze naar een postkantoor moeten (voorheen de enige door de RDW gemachtigde instantie om een koppeling te leggen tussen het kentekenregister en de GBA).

Naast een faciliterende rol zou een overheidspartij ook echt netwerkpartner kunnen (proberen te) worden. De Belastingdienst heeft daar toe bijvoorbeeld een eerste stap gezet. Zij hebben een community opgezet voor kennisuitwisseling en ondersteuning van softwareontwikkelaars, de Belastingdienst heeft hier de controle over. Nu is het nog een

kleine community en relatief makkelijk te controleren, maar dat wordt anders als de community wordt uitgebreid. Dan gaan vragen spelen over de rechten die men kan ontleen aan de antwoorden die in de community worden gegeven. Het wordt dan ook erg moeilijk om iets terug te draaien als het niet werkt. Het antwoord dat de Belastingdienst formeel geeft wordt steeds belangrijker. Vroeger kon de Belastingdienst haar macht gebruiken; je moest gewoon alles op tijd en op de juiste manier aanleveren. Nu komen er meer dienstverleningsregels (zoals de EU richtlijn dienstverlening) en zullen gevolgen van fouten niet zomaar meer de klanten te verwijten zijn. Een community kan als kanaal zeer zinnig zijn, aangezien het vragen op andere kanalen kan reduceren omdat deelnemers ook elkaar kunnen helpen. De vraag of de Belastingdienst facilitator blijft of uiteindelijk meer een partner wordt, zonder alles te betalen en alleen informatie voorziet, speelt steeds meer. Het creëren van een win-win situatie, waarin kosten en baten worden gedeeld, is noodzakelijk voor het succes van dit soort constructies.

5.2 Afspraken en contracten

In complexe netwerken van organisaties, afdelingen en kanalen is een belangrijke rol weggelegd voor afspraken. In afspraken wordt de rol van een regieorganisatie of – afdeling geformaliseerd als soort makelaar in een netwerk. Het maken van afspraken doet recht aan de autonomie van de partijen die deelnemen en creëert meer zekerheid in het dienstverleningsnetwerk. Gezien de betrekkelijk grote autonomie van afdelingen binnen veel overheidsorganisaties zijn ook daar afspraken nodig.

Voor sommige partijen zijn afspraken hard nodig om controle over een netwerk uit te kunnen oefenen. Dit is voornamelijk belangrijk voor partijen die voor hun functioneren afhankelijk zijn van de link naar het netwerk. Zo is de IND grootgebruiker van de basisvoorziening (BVV) en heeft veel meer last van storingen daarin dan andere netwerkpartners dat hebben. In gevallen waar het netwerk dichter onder controle van een organisatie staat, zoals de Belastingdienst en de community met softwareontwikkelaars, valt controle uit te oefenen op de toegang. Zo blijft de populatie bekend en aanspreekbaar. Ook hier spelen afspraken een belangrijker rol.

Niveaus van afspraken

Contracten en afspraken spelen op verschillende niveaus. Zo zijn er convenanten, de IND heeft deze bijvoorbeeld met enkele grote bedrijven. Daarnaast zijn er raamcontracten en afspraken tussen partners, zowel bilateraal als multilateraal. Om een bepaald niveau van dienstverlening te bereiken zijn er Service Level Agreements (SLA's) tussen organisaties onderling of met een basisvoorziening of faciliterende instelling. In dat geval maken partijen in een netwerk vaak geen afspraken met elkaar, maar alleen met de centrale instelling. Op een zachter niveau kan deelname aan overleg in een regieorganisatie een manier zijn om de belangen van een organisatie mee te laten tellen, zoals de IND deelneemt in het overleg van de Staf Coördinatie Vreemdelingen (SCV).

In ketens en netwerken zijn afspraken zeer belangrijk, want een organisatie heeft alleen controle over het eigen ketenproces. Bij organisatiegrenzen houdt de controle vaak op, terwijl er een stuk verantwoordelijkheid over het goed afwickelen van het proces blijft.

Afspraken binnen organisaties en overheden

Een formele rol voor een regieafdeling of –organisatie voorziet in de strepen waarop men kan gaan staan indien nodig. Belangrijker is echter het creëren van draagvlak. Het is belangrijk de kloven tussen afdelingen te dichten. SLA's kunnen bruikbaar zijn, maar helpen niet als een server er uit ligt. Dan heb je veel meer aan commitment van alle betrokken afdelingen en organisaties om het probleem op te lossen. Ook SLA's met andere partijen (DigiD, PIP) zijn standaard. Maar als het fout gaat moet er geen discussie ontstaan over het document, maar moeten de problemen worden opgelost. Goede relaties zijn vaak belangrijker dan dichtgetimmerde contracten.

Ook binnen de overheid komen uitbestedingrelaties wel voor. Zo hebben een aantal gemeenten (bijna 100) de aanvullende bijstand voor 65-plussers met onvolledig AOW pensioen aan de SVB uitbesteed. Daarnaast kan de SVB uit hun bestanden mensen selecteren met een onvolledige AOW. Zij krijgen een brief om ze erop te wijzen dat hun gemeente ze mogelijk aanvullende bijstand kan verlenen. Dit raakt ook aan de discussie over het “niet gebruik” van uitkeringen. Ook tussen gemeenten ontstaan soortgelijke relaties; kleine gemeenten willen diensten afnemen van grote gemeenten. Zelf een klantcontact center inrichten zou zwaar zijn voor een kleine gemeente. Dergelijke ontwikkelingen krijgen waarschijnlijk steeds meer een regionaal karakter.

Een andere mogelijke ontwikkeling is het uitbesteden aan derden. Zo krijgen gemeenten bijvoorbeeld veel taken, maar ziet ook een private partij als Postkantoren BV zich graag als service center van de overheid. Zij hebben een groot netwerk dat kan voorzien in de behoefte van baliecontact. Voor meer privacygevoelige zaken kan de overheid zelf balies blijven verzorgen. De RDW gebruikt al langer postkantoren om eigendom van auto's over te schrijven.

Omgaan met private partijen

Er zijn verschillende manieren om private partijen te betrekken in het dienstverleningsnetwerk. Zo wijst de Kruispuntbank een lokale beheerder aan bij ondernemingen. Deze krijgt een authenticatie certificaat en wordt een soort tussenpersoon tussen de overheid en mensen binnen de onderneming. De lokale beheerder neemt de verantwoordelijkheid van de overheid over voor de taken die zijn organisatie uitvoert. De overheid blijft dan verantwoordelijk tot de organisatiegrens. Het middel ‘erkenning’ dat bijvoorbeeld de RDW gebruikt lijkt hier wat op. Controle op de technische staat van auto's wordt in principe aan ondernemingen in de autobranche overgelaten, maar de RDW houdt controle door garagebedrijven te erkennen en eisen te stellen aan de opleiding van de keurmeesters die de auto's keuren. Daarnaast heeft de RDW de formele bevoegdheid om het GBA aan het kentekenregister te koppelen. Dat kunnen ze delegeren, wat ze bijvoorbeeld doen aan postkantoren en autodealers.

Van de andere kant heeft de overheid ook verplichtingen tegenover die private partijen. De RDW biedt faciliterende systemen, bijvoorbeeld om het eigendom van een auto over te schrijven. Autobedrijven moeten er dan ook vanuit kunnen gaan dat die systemen beschikbaar zijn zodat zij hun taak kunnen uitvoeren. De RDW meldt dan ook onderhoud vooraf aan bedrijven. Daarnaast zijn er SLA's afgesloten (95% beschikbaarheid van 24/7) met providers en de RDW. Dergelijke SLA's kunnen helpen maar zijn ook reukelijk. Zo staan er geen harde sancties tegenover als de afspraken niet worden gehaald; je moet toch samenwerken om gezamenlijk een goede dienst te leveren. Hetzelfde geldt binnen organisaties, de MCM afdeling van de IB-Groep heeft SLA's met

de ICT afdeling, maar als er iets mis gaat dan moet je toch samenwerken. Het doel is een oplossing voor het probleem en niet een sanctie. Het belangrijkste doel van SLA's is het creëren van bewustwording dat men samen aan beschikbaarheid werkt, mensen scherp houden dus. Ter controle werkt de RDW bijvoorbeeld met een steekproef, waardoor opportunistisch gedrag vroeg of laat door de mand valt.

Hier is het eerder gemaakte theoretisch onderscheid terug te zien: in dit soort samenwerkingsverbanden werkt het onderhouden van goede relaties vaak beter dan hard contracteren. Daarbij blijkt men in Nederland in de omgang met private partijen meer uit te gaan van een continuüm of care model (zie paragraaf 3.4), waarbij verschillende partijen worden ingezet om de dienstverleningsketen zo volledig mogelijk te maken.

Authenticatie en privacy

Een andere uitdaging lijkt te liggen bij privacy en authenticatie: wie mag bij welke gegevens en op basis van welke authenticatie? Een probleem van overheden daarin is vooral die authenticatie: heb je werkelijk voor je wie je denkt dat je voor je hebt? Bij de Kruispuntbank is men bezig met een mandatenvoorziening. Dat systeem is wel decentraal (mandaten van een huisarts liggen ergens anders vast dan die van een boekhouder) en momenteel vooral nog theorie. In België gebruikt men een elektronische ID-kaart voor transacties. Er is een beheerscomité met de bevoegdheid om de niveaus van beveiliging vast te stellen. Het gegeven dat dit bij een sociale zekerheidsinstelling ligt, geeft al aan welke voortrekkersrol de Kruispuntbank speelt. Men heeft een gebruikersreglement, gescheiden naar burgers en bedrijven, waarin vastligt welke beveiliging voor welk niveau nodig is.

Ook is men bezig met een project over buitenlandse werknemers die in België willen werken. De applicatie hiervoor gaat iedere keer naar de authentieke bron in de verschillende landen om vast te stellen of iemand is wie hij zegt dat hij is en of hij mag wat hij wil. Centraal hierin staat een soort breed gefedereerd identiteitsmanagement. Een belangrijke rol is weggelegd voor mandaten; als iemand bepaalde gegevens wil inzien of wijzigen dan kijkt de autorisatiefunctie naar de authentieke bron om te bepalen of die persoon dat mag. Ook in Nederland wordt gewerkt aan een gemeenschappelijke machtigingenvoorziening (bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam), waar gemeenten graag bij aansluiten. Autorisatiemanagement is dan ook belangrijk, zeker in geval van een klant contact centrum; medewerkers in de 1^e lijn mogen bijvoorbeeld niet alle bijstandsgegevens zien.

Nieuwe kanalen kunnen de noodzaak voor authenticatie vergroten. Zo kon men bij de IB-Groep webformulieren nog in de back office controleren, maar met automatische online transacties kan dat niet meer. Het is dus belangrijk dat je zeker weet dat je de juiste voor je hebt. Hierin spelen basisregistraties en een nationale authenticatiefaciliteit als DigiD een belangrijke rol.

5.3 Verantwoording

In de theoretische achtergrond zijn drie managementrollen van Mintzberg naar voren gekomen. De regieorganisaties die we in de verschillende caussen tegenkomen vervullen vaak deze drie rollen. Vaak zijn zij verantwoordelijk voor uitwisselen van informatie, zijn een aanspreekpunt voor partijen van binnen en buiten het netwerk en nemen beslissingen aangaande het domein waarover ze regie voeren. Als men hier de

bevoegdheden voor heeft, komt daar ook een stuk verantwoording bij kijken, zowel tegenover netwerkpartners als tegenover opdrachtgevers en uiteindelijk het publiek.

Verantwoordelijkheden, private partijen en kwaliteitsbewaking

Als private partijen deel uitmaken van het netwerk is het altijd de vraag waar de verantwoordelijkheid van de overheid ophoudt en die van private partijen begint. Dit is vooral moeilijk in gevallen waarbij de scheiding niet duidelijk is. Dit wordt zichtbaar in de community van de Belastingdienst. De Belastingdienst is deelnemer en moderator, maar de vraag is wie er verantwoordelijk is voor de informatie die in zo'n community wordt uitgewisseld en daarmee voor de acties die het gevolg zijn van die informatie. Als de community erg groot is kan de overheidspartner moeilijk nog alle antwoorden controleren, maar als een foutief antwoord wordt gegeven onder oog van de overheid is het de vraag of men rechten kan ontlenen aan de informatie die op de community wordt gedeeld. In praktijk leggen de andere partijen die deel uitmaken van de community geen verantwoording af. Ditzelfde kan bijvoorbeeld spelen bij het gebruik van andere partijen als intermediair, zoals bij de RDW. Dit komt (nog) niet heel veel voor dus de verdeling van verantwoordelijkheden met private intermediairs in het netwerk is moeilijk te voorspellen. Dit is afhankelijk van de organisatiestructuur, de beschikbare bronnen en het politiek klimaat. Het opzetten van basisregistraties kan wel bijdragen aan het helderder beleggen van de verantwoording.

Verantwoording afleggen

Twee belangrijke doelstellingen van overheidsorganisaties zijn het verbeteren van de efficiency en de klanttevredenheid. Efficiency is vaak meetbaar, maar klanttevredenheid onderzoek is niet altijd een goed middel om verantwoording over af te leggen. Daarbij is efficiency en klanttevredenheid relatief; waar de IBG voor studenten veel meer kan afhandelen via internet en op die manier beide waarden verhogen, kunnen ze voor inburgeraars mogelijk beter een andere kanalenmix inzetten.

Daarnaast is er de beweging steeds meer diensten achter één loket te brengen. Als medewerkers echter een heleboel diensten moeten kunnen leveren dan moeten deze mensen goed inhoudelijk worden opgeleid om overal mee van dienst te kunnen zijn. De vraag is dan ook welke verantwoording over de daar te verkrijgen informatie wordt afgelegd. Het kan echter wel bijdragen aan de efficiency doelstelling, waar ook een persoonlijk portaal als de PIP een rol kan spelen. In Canada zien we dat een 'wegwijzer' binnen een bepaald domein zowel efficiencywinst oplevert als een hogere klanttevredenheid. Daarbij is het ook een bron van informatie voor andere overheidsinstellingen.

Een laatste punt bij het afleggen van verantwoording is het loggen van informatie-uitwisselingen. Het is vaak ondoenlijk om alles vast te leggen. Zo is bij de SVB de uitkomst van een beoordeling belangrijk en vaak hoeft er niet veel meer vastgelegd te worden. Belangrijk hierbij is het proces zo in te richten dat men erop kan vertrouwen dat alles goed verloopt. Voor financiën is dit wat anders, alleen zeker weten dat een bedrag is overgemaakt omdat het proces goed in elkaar zit is niet voldoende, het moet ook te bewijzen zijn.

5.4 Resultaat: kanaalinrichting in ketens of netwerken

Veel overheidsorganisaties hebben een redelijk gefragmenteerde structuur. Afdelingen zijn betrekkelijk autonoom met eigen applicaties en kanaalinrichting. Belangrijk voor het opzetten van MCM is het creëren van eenheid over de kanalen heen.

In het geval van een dienstverleningsnetwerk zijn er goede ervaringen zijn met het opzetten van een netwerkorganisatie, die de politieke en organisatorische macht heeft om standaarden voor te schrijven en een basisinfrastructuur in te richten. Andere partijen in de keten kunnen dan als kanaal dienen in de dienstverlening of onderling hun processen en gegevens afstemmen via centrale dataregistraties. De overheid kan in een netwerk met private partners als vertrouwde authentieke bron of als netwerkmanager dienen.

Als het gaat om afstemming van kanalen binnen een organisatie, dan is een regieorganisatie ('kanalenbaas') een goede aanpak. Er is dan een persoon of afdeling die overzicht heeft over de kanalen en zorg draagt voor afstemming in de inrichting ervan. Dit is niet alleen een strategische, maar ook een operationele functie. Afspraken en contracten spelen een belangrijke rol, maar samenwerking en vertrouwen evenzeer.

Een veel zachter, maar even belangrijk, kenmerk van een goede kanaalinrichting is dat er iemand is met een visie die bereid is de kar te trekken. In vrijwel alle goede voorbeelden van kanaalmanagement in organisaties is er één of enkele personen die het tot een persoonlijke missie hebben gemaakt de herinrichting en multichannel dienstverlening tot een succes te maken. De inrichting hangt ook af van de strategie, zo gebruikt de ene organisatie private partijen als 'logisch' dienstverleningskanaal, terwijl een andere organisatie juist loketten naar zich toe trekt. Dit heeft invloed op de capaciteiten die benodigd zijn. Het gebruik van partners vereist een goede inrichting van processen en systemen.

6 Organisatie en procesinrichting

6.1 Verantwoordelijkheden

In het vorige hoofdstuk eindigden we met verantwoording. Vanuit een netwerk en keten gedachte in de publieke sector gaat het daarbij vaak om bestuurlijke verantwoording jegens management en ministeries en om democratische verantwoording aan burgers en bedrijven. Het afleggen van verantwoording kan echter alleen goed gebeuren als ook intern in de organisaties de verantwoordelijkheden goed belegd zijn. Veel van de zaken die op organisatieoverstijgend niveau spelen, werken daarom door in de organisatie.

Dit speelt bijvoorbeeld in een community zoals de Belastingdienst die heeft opgezet met softwareontwikkelaars. Feitelijk liggen alle verantwoordelijkheden bij de Belastingdienst, daarom controleren ze streng op toegang en het gebruik van de community. De vraag wie verantwoordelijk is voor de informatie die wordt uitgewisseld wordt echter steeds belangrijker. Er komen meer dienstverleningsregels (zoals de EU richtlijn dienstverlening) waardoor overheidspartijen steeds meer worden gehouden aan hetgeen zij aan hun klanten vertellen. Dit heeft een sterke invloed op de rol die de Belastingdienst speelt in de community, want hoewel het een netwerk van peers zou moeten zijn, is het nog maar de vraag hoe een bestuursrechter zal oordelen in het geval er onder de ogen van de Belastingdienst foutieve informatie wordt uitgewisseld. Het formele antwoord dat een overheidsorganisatie geeft wordt steeds belangrijker. Een uitwas hiervan zien we in Canada, waar de door burgers gewenste antwoordtermijn op e-mails bij lange na niet wordt gehaald omdat alle berichten een tweede keer op spelfouten moeten worden gecontroleerd. Liever wat langzamere dienstverlening dan de volgende dag een bericht in de krant dat de overheid van Québec zelf niet eens goed Frans schrijft (wat natuurlijk een gevoeligheid kan zijn in een tweetalig land).

Overheidsorganisaties doen veel om de klantgerichtheid te verbeteren, maar moeten ook vaak aan efficiency werken. Bij de IND bijvoorbeeld worden afspraken gemaakt over doorlooptijd en bereikbaarheid. Er ontbreekt echter een aparte directie die verantwoordelijk is voor de interacties met klanten. Hetzelfde geldt voor de meeste andere casussen waar we naar hebben gekeken; meestal worden elektronische kanalen ingezet vanuit een efficiency oogpunt, maar verliest men het totaal overzicht over multichannel dienstverlening uit het zicht.

Op dit punt zien we dat de IB-Groep het zeer goed doet. Elektronische dienstverlening was erg nodig omdat de problemen niet met traditionele kanalen op te lossen waren. Inspanningen voor nieuwe kanalen moeten echter gepaard gaan met aandacht voor de “ambachtelijke” kanalen, die ook sterk moeten blijven. Een groot probleem was dat de proceseigenaar die een slechte brief opstelt niet hoeft te betalen voor de 100% klantcontact die dat oplevert. Daardoor heeft die proceseigenaar eigenlijk geen stimulans om brieven te herzien als een klantcontact afdeling al weet dat ze veel vragen gaan opleveren. Hier wordt het denken in functionele eilanden zichtbaar, dat bij meer overheidsorganisaties speelt. Nog steeds zijn afdelingen met primaire bedrijfsprocessen niet voor 100% verantwoordelijk voor de schade die hun acties opleveren.

Deze problematiek moet eerst worden aangepakt voordat men aan kanaalsturing kan gaan doen. Men is dan ook stapsgewijs te werk gegaan. Eerst door introductie van

elektronische dienstverlening om problemen in telefoonkanaal wat op te lossen. Dat is steeds verder gegaan tot het aanbieden van transactiediensten nu via Mijn IB-Groep. Daarbij ontstond ook de noodzaak voor een bredere MCM aanpak; wat in het ene kanaal gebeurt zie je terug in andere kanalen. De eerste fase is begripsvorming en de multichannel aanpak door laten werken in de cultuur van de organisatie. De tweede fase is het maken van afspraken met de 'eilanden' over hoe het beter kan. Na een incrementele aanpak met verschillende stappen en een looptijd van vijf jaar, heeft de IB-groep haar hele dienstverleningscyclus (bijna) op orde.

Centraal staat de MCM afdeling die andere afdelingen aan hun verantwoordelijkheden kan houden en op zijn beurt aangesproken kan worden op het geheel aan klantcontact. Belangrijk hiervoor is dat de MCM afdeling een lijnafdeling is die ook direct met de dagelijkse gang van zaken bezig is. Veel overheidsorganisaties zullen geneigd zijn een dergelijke afdeling als staforganisatie te laten fungeren. De adviezen die daaruit voortkomen, zullen echter een kleinere impact hebben, omdat ze het gezag ontberen om de bestaande situatie te veranderen. Hier komt de macht- en vertrouwensproblematiek uit het vorige hoofdstuk terug.

Naast het inrichten van de MCM afdeling als een lijnafdeling zijn er nog drie elementen die van belang zijn gebleken in het succes van IBG's MCM aanpak:

- Iemand (of een paar personen) die er helemaal voor gaat en ook echt alle energie en enthousiasme in het ontwikkelen van de verandering wil steken.
- Een afdeling die de regie neemt over de MCM en die ook met voldoende bevoegdheden uitrusten dat ze op zijn minst betrokken worden bij alles wat met klantcontact te maken heeft.
- Draagvlak en backup vanuit het management, zodat je ook wat durft en weet dat je op (bijv.) een directie kunt terugvallen.

6.2 Rolverdeling

De verdeling van rollen in een organisatie of dienstverleningnetwerk hangt sterk samen met de inrichting van de verantwoordelijkheden. Er zijn twee soorten rollen te onderscheiden. Janssen, Gortmaker en Wagenaar (2006) noemen een aantal rollen welke van belang zijn bij het inrichten van de coördinatie (orkestratie) van processen in een organisatie. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het initiëren van de verandering, het ontwerp van de coördinatie en de evaluatie en verbetering ervan. In dit document kijken we echter meer naar operationele rollen, waar bijvoorbeeld de rol van de coördinatie ergens anders is belegd dan de rol van de uitvoer. De eerder genoemde rollen van Janssen et al. vormen geen rollen die spelen in de transformatie. Het transformatieproces is in dit document echter ondergebracht onder de verschillende elementen van het conceptueel raamwerk. De nadruk hier ligt op de rolverdeling tussen kanalen en de bijbehorende afdelingen en organisaties. De afhankelijkheden daartussen zijn dan ook sterk. Zo kunnen innovatieve kanalen de lasten op traditionele kanalen verlichten. Ook kan een kanaal waarin veel informatie wordt bijgehouden als kennisbank gaan fungeren, denk hierbij bijvoorbeeld aan de community bij de Belastingdienst.

Centralisatie versus decentralisatie

Organisaties richten hun netwerk of organisatie anders in. Zo bundelt de IND de centrale staven onder de hoofddirectie en neemt men loketten over van de gemeenten. Daardoor krijgt men meer invloed op het ketenproces. De rol van de IND medewerker verandert daardoor ook, men wordt meer geconfronteerd met de klant. De rol van gemeente blijft

echter voor een deel bestaan aangezien een vreemdeling wel eerst in de GBA moet worden ingeschreven. De rol van de IND loketten is intake en het beantwoorden van informatievragen. Klanten voelen zich door dit persoonlijk contact meer erkend en daardoor stijgt de klanttevredenheid.

Ook bij IBG is er een centraliserende beweging gaande: telefonie is gecentraliseerd in Groningen. Hiervoor is gekozen op basis van de noodzaak voor een geïntegreerd klantconcept, omdat de IBG eerst per wet die ze uitvoerde een kolom had en een klant die met meerdere kolommen te maken had bij iedere kolom zijn verhaal opnieuw moest houden.

Een tegengestelde beweging is bijvoorbeeld te zien bij de Kruispuntbank als soort van makelaar in het netwerk en de RDW als facilitator van een netwerk. Rol van Kruispuntbank is het faciliteren van ondernemingen in de sociale zekerheid, met als einddoel om geïntegreerde diensten aan de eindgebruiker aan te bieden. Er is een ontwikkeling om vanuit een gebeurtenis (op vakantie gaan, kind geboren, medicijnen nodig, etc.) automatisch de benodigde diensten aan te roepen (het idee van dienstverlening bij een *life-event*). De overheid krijgt dan mogelijk rol als vertrouwde bron van informatie. Als een arts bijvoorbeeld medicijnen moet voorschrijven kan hij op basis van informatie uit authentieke bronnen (bijvoorbeeld een register met gecertificeerde artsen) worden gemachtigd om een medicijn voor te schrijven. Om de digitale kloof te overbruggen kunnen zaken ook worden geprint en opgestuurd.

De RDW heeft een multichannel aanpak (de Kruispuntbank richt zich meer op de back office), waar men directe communicatie aan burgers (herinnering aan verlopen APK) heeft, zoals het sturen van een herinnering als de APK bijna verloopt. Ook is men telefonisch beschikbaar, maar ook worden Postkantoren gebruikt als kanaal voor particuliere auto-overdracht en kunnen autodealers wijzigingen elektronisch registreren. Dit verandert ook de rol voor de partners, zo hoeven autodealers niet meer naar postkantoren voor allerlei handelingen omdat zij nu ook tenaamstellingen mogen doen nu en dus meer een partner worden in de dienstverlening. Ook speelt de BOVAG een rol in de samenwerking met de RDW (communicatie en vertaling van RDW berichten, identificeren van problemen bij autodealers en hun belangen bij de RDW vertegenwoordigen).

Het faciliteren van de basisinfrastructuur voor de voertuigketen is een belangrijke rol van de RDW, maar ook het afstemmen hiervan met BOVAG en haar leden, het direct communiceren aan autobezitters en het samenwerken met Postkantoren behoren tot de rollen van de RDW. Dit gebruik van intermediairs levert een grote administratieve lastenreductie op (Zuurmond, 2003). Ook verzekeraars krijgen een rol door met de RDW niet-verzekerden op te sporen, ook gebruikt de politie de informatie van de RDW om auto's te identificeren, het justitieel incasso bureau voor het innen van boetes en het ministerie om belasting te innen (Zuurmond, 2003). De RDW wordt dus op haar beurt een informatiebasis voor een hoop instellingen, zoals het Business Service Center in Canada dat voor een heel ander domein is.

De rol van coördinatie en cultuur

Bij de IBG wordt duidelijk dat er meer een MCM cultuur leeft doordat een coördinerende rol is belegd bij een centrale MCM afdeling. De organisatiebrede MCM aanpak betekent dat ambtenaren die maar niets moeten hebben van klantcontact er vaak minder mee uit de voeten kunnen en dat medewerkers goed opgeleid moeten worden om ook echt iets voor

de klant te kunnen betekenen. De coördinerende afdeling speelt dus een centrale rol, maar ook verandert de rol van de medewerkers, die daar ook mee om moeten (kunnen) gaan. De nadruk op efficiency eist meer coördinatie: het moet beter (hogere klanttevredenheid), maar tegen minder geld.

Een centrale rol voor klantgerichtheid houdt ook in dat de rol van de ondersteunende afdelingen verandert: die moeten meer ondersteunend worden. Deze transformatie vereist draagvlak. Lobby op de werkvloer kan helpen om ondersteunende afdelingen terug in hun ondersteunende rol te drukken. De leidende rol van sommige ondersteunende afdelingen (zoals ICT, communicatie, juristen en beleid) moet overgaan op een afdeling met regie over het klantcontact. Dit betekent niet dat andere afdelingen slaafs volgen; de hele kolomstructuur komt voort uit het feit dat voor ieder apart stuk dienstverlening aparte systemen zijn ontwikkeld. Er is hier een coördinerende rol nodig om overzicht over de ontwikkelingen te bewaren. Ondersteunende afdelingen moeten gaan adviseren.

Kanalen, rollen en dienstenstrategie

De balie is voor veel organisaties het laatste vangnet, daar valt in principe alles op te lossen. Het is echter ook een duur kanaal, terwijl de meeste vragen ook via goedkopere kanalen te beantwoorden zijn. Het ontmoedigen van bepaalde kanalen kan echter alleen als er volwaardige alternatieven zijn. Als men moet reizen naar een balie is dat niet erg, maar moet alleen nodig zijn als een zaak heel ingewikkeld is.

Opvallend is dat de organisatie-inrichting soms niet helemaal aansluit bij het type dienstverlening en de klant. Zo is de balie voor de IBG het laatste vangnet, toch hebben ze nog vrij veel balies. De IND heeft minder balies maar eist wel dat iedere aanmelding via een balie binnenkomt. Het vervolg wordt via de post afgehandeld.

Bij de SVB is internet officieel het preferente kanaal, maar men heeft telefonie zo goed ingericht dat het in praktijk het preferente kanaal vormt. Voor het sturen van beslissingen gebruikt men vooral post (althoewel wordt gedacht aan het gebruiken van de PIP-berichtenbox). Als echter tijdens het proces tussen aanvraag en beslissing iets niet duidelijk is, wordt de telefoon gepakt. Andere organisaties sturen een formulier dan in geheel terug, terwijl een kort telefoontje duidelijkheid kan verschaffen. Dit komt vooral door een verschil in strategie. De SVB richt telefonie goed in, terwijl IBG juist meer via internet wil afhandelen. Dit beïnvloedt de rol van de medewerkers; bij de SVB krijgen klanten het doorkiesnummer van de medewerker zodat er een soort van casemanager ontstaat. Om dit te ondersteunen is de tweede controle deels afgeschaft. Telefonie gaat dus naar decentraal niveau (men werkt in service teams waarin altijd alle expertise aanwezig is). Bij de IBG en gemeenten is een tegengestelde ontwikkeling te zien, daar centraliseert men telefoonafhandeling in een callcenter.

Gemeenten

Om wat nader in te gaan op het gemeentelijk vlak: de gemeente Enschede wil toe naar een model waarin alle vier kanalen (balie, telefoon, post, internet) uitkomen op een klantcontact centrum (KCC) met 2 lijnen in de front office (1^e lijn algemeen, tweede per domein) en een derde lijn in de back office (specialisten). Hier is een cultuuromslag vereist, het kost moeite om het “klantgericht werken tussen de oren te krijgen”. Nu zijn er vele verschillende ingangen die uitkomen op vele verschillende systemen in de back office. Stroomlijning is noodzakelijk. De regie op de afhandeling van klantcontact komt bij het KCC terecht, waarbij de back office niet meer rechtstreeks te benaderen is (enkele

uitzonderingen daargelaten, bijv. voor grote bedrijven in de gemeente). De transformatie is gebaseerd op geleidelijke groei, waarbij afdelingen hun autonomie om eigen systemen aan te schaffen deels wordt afgenomen. Evenals veel andere gemeenten gebruikt men een 'midoffice' aanpak om de problemen van de gefragmenteerde back office op te vangen. Grotere gemeenten zouden mogelijk een extra rol kunnen krijgen doordat kleine gemeenten de diensten van een naburige grote gemeente afnemen.

Canada

Goede voorbeelden van overheidsdienstverlening die op één plek via meerdere kanalen beschikbaar is, vinden we in Canada. Daar zijn de Canada Business Service Centers voor ondernemers en Service Canada voor burgers multichannel one-stop-shops. De Service centra bundelen de informatie die veel wordt gebruikt door respectievelijk bedrijven en burgers, zodat klanten altijd alle benodigde informatie krijgen over waar men moet zijn; een soort *wegwijzer* voor de overheid dus. De diensten zijn gratis voor klanten. Toch levert het ook efficiency winst op; vooral startende ondernemers krijgen een reality check aan het begin van het traject, wat het aantal kansloze ondernemingen kan reduceren. Zo kan bij een persoonlijk gesprek gelijk worden verteld aan iemand die ivoor uit Afrika wil importeren dat dit niet mag, voordat deze al allerlei stappen heeft ondernomen en een bedrijf heeft opgericht. Door middel van gidsen en fact sheets worden klanten verwezen naar de juiste overheidsinstellingen. Het voorkomt dat klanten voor de daadwerkelijke aanvraag van diensten naar de verkeerde organisaties stappen. Tenslotte vormt de kennis van de (met elkaar verbonden) Service centra ook een bron van informatie voor andere overheidsinstellingen, getuige ook het uitgebreide documentatie centrum.

Het multichannel aspect zit hem in de zogenoemde *click-call-visit* aanpak, waardoor klanten via het internet, telefoon of persoonlijk contact interacteren met de dienstverlenende organisatie. Persoonlijk contact is overigens meer dan een balie, men krijgt iemand te spreken die inhoudelijk kan assisteren. Dit is alleen te realiseren doordat het domein afgebakend is en omdat men kan terugvallen op een goede informatiebasis. De keuze voor een kanaal is volledig vrij, men wordt daarin ook niet gestuurd. Het pad door de kanalen heen kan nogal verschillen; vaak bellen mensen, komen vervolgens langs om in het gesprek weer naar de website verwezen te worden voor detailinformatie en formulieren. Er zijn dus erg veel afhankelijkheden tussen de kanalen, de manier waarop hier mee wordt omgegaan is door een gedeelde informatiebasis te creëren; de dienst is dus volledig kanaalafhankelijk en van ieder van de kanalen worden de sterke punten gebruikt om die dienst te bieden. De Service centra voor burgers bieden zelfs een groot aantal computers waarop mensen de Service Canada websites kunnen gebruiken, voor als zij thuis geen computer hebben. De diensten zijn dus zeer toegankelijk, zeker omdat er ook mobiele teams zijn die de afgelegen gebieden bezoeken. Het motto is dan ook "People serving people". Een ander voorbeeld hiervan is de gemeente Montréal, dat een gesimplificeerde webpagina biedt voor mensen die moeite hebben met lezen en het bedienen van websites. De site biedt korte, fonetisch geschreven teksten. De volledige omschrijving van deze diensten hebben we opgenomen in de rapportage van de internationale studie (Kanalen in Balans deliverable D2.3)

6.3 Afstemming

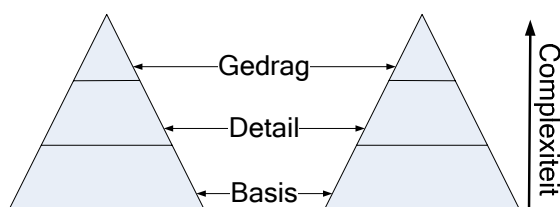
De 'wegwijzer' aanpak bij de Service centers in Canada levert een aantal winstpunten op. De kanaalafhankelijkheid wordt gecreëerd doordat alle kanalen uitkomen op dezelfde informatiebasis, die dus ook maar één keer hoeft te worden aangepast. De websites zijn

niet gepersonaliseerd, wel wordt van iedere klant een dossier bijgehouden bij telefonische of face-to-face gesprekken. Dit is een relatief eenvoudige manier om informatie af te stemmen, omdat verschillende medewerkers en klanten, via verschillende kanalen en op verschillende locaties gebruik maken van dezelfde informatie. Aangezien andere overheidsinstellingen de kennisbank ook gebruiken hoeft de informatie maar op één plek aangepast te worden. Voor burgers worden de diensten steeds meer gecategoriseerd op basis van life events (zoals trouwen, met pensioen gaan en naar het buitenland gaan). De Kruispuntbank is daar ook mee bezig. De IBG gebruikt events om proactief te gaan waarschuwen, bijvoorbeeld door als de studie is afgelopen even een mailtje te sturen met de melding dat de OV studentenkaart binnen een bepaalde periode moet worden ingeleverd. Dit voorkomt een boete/klacht proces dat met een deurwaarder kan eindigen, enkel en alleen omdat iemand vergeten is dat hij een jaar geleden bij het ophalen van de kaart heeft gelezen wanneer die kaart terug moet.

Goede antwoorden via elk kanaal

Het belangrijkste doel van afstemming is dat klanten via ieder kanaal hetzelfde, kwalitatief goede antwoord krijgen. Kanalen moeten dus op hetzelfde kwaliteitsniveau zitten. Verschillende organisaties gaan daar verschillend mee om, de SVB heeft ervoor gekozen om mensen een soort casemanager aan te wijzen, terwijl de IND de beslissingsnemers anoniem houdt (wat ook weer te maken heeft met het type dienst). De Service kantoren in Canada werken niet met casemanagers, maar meer met een soort wegwijzer, die zich minder richtten op transactiediensten (dat doet de klant met de desbetreffende overheidsinstelling zelf) maar meer op het geven van een overzicht op een domein.

Kwalitatief goede antwoorden betekent in sommige gevallen dat het antwoord op enigszins persoonlijk wijze wordt gegeven, terwijl voor andere gevallen een kort elektronisch bericht voldoende is. Dit is ook afhankelijk van het soort dienst. Naast het uitwisselen van basisinformatie moet er dus ook meer inhoudelijke informatie worden uitgewisseld, zoals het dossier van een casemanager of het Canadese klant dossier. Behalve de basis- en detailinformatie kan op het hoogste niveau van complexiteit ook informatie over klantgedrag worden uitgewisseld, zodat de kanaalcontext van het ene kanaal wordt meegenomen in het klantcontact via een ander kanaal. Deze gelaagdheid in afstemming is in Figuur 5 weergegeven. Iedereen richt zich op het uitwisselen van basisinformatie, maar ook gedrag kan worden meegenomen om klantrelaties over verschillende kanalen heen te beheren.



Figuur 5: lagen van afstemming

Proces en werkinstructies

Om de complexere lagen van informatie te gebruiken in interacties met klanten moeten ook de processtappen in de dienstverlening worden afgestemd. Om dit te ondersteunen kunnen bijvoorbeeld werkinstructies worden uitgewerkt. Dit helpt in het verkrijgen van

inzicht in hoe het nu gaat en als sturingsinstrument over de procesgang. De IND en de SVB hebben dergelijke instructies voor medewerkers, bijvoorbeeld met alle typen aanvragen waar een IND medewerker mee te maken kan krijgen. De IND kijkt voor een nieuw informatiesysteem (INDIGO) nog eens met open blik naar de procesgang om deze met het nieuwe systeem te optimaliseren. Het organisatieoverstijgend aspect bemoeilijkt dit enigszins. Processen gaan weliswaar over organisatiegrenzen heen, maar voor de medewerkers stoppen ze daar. In de keten of het netwerk moet iedere partner zijn partij zo goed mogelijk spelen. Middels afspraken en convenanten zorgen de partijen ervoor de organisatieoverstijgende dienst zo goed mogelijk uit te voeren, met behoud van autonomie voor de partijen. In de visie van de IND kunnen partijen op systeemniveau in en uitgeschakeld worden, al is de samenwerking met partners in praktijk vrij stabiel.

De noodzaak van afstemming kan toenemen doordat er meer gebruik wordt gemaakt van bepaalde kanalen. Bij de IB-Groep is men, na de initiële fase van begripsvorming voor de MCM aanpak, met de verschillende ‘eilanden’ gaan afstemmen hoe het beter kan. Deze afstemming is noodzakelijk; de afdeling van het klantcontact weet hoe de doelgroep aan te spreken. Zij kunnen de proceseigenaar helpen met het goed opstellen van een brief zodat deze ook wordt begrepen. Hierdoor kan voorkomen worden dat alle klanten na het ontvangen van de brief direct gaan bellen. Men heeft nu afspraken over de rol van de verschillende afdelingen.

Afstemmen op klanten

Het optimaliseren van communicatie aan de klant wordt vaak gedaan aan de hand van de verwachte respons van klanten, het kan echter ook op basis van de input van klanten. Zo noemt de BOVAG de communicatie als veelgenoemd knelpunt bij de RDW. Als er bijvoorbeeld iets mis gaat bij een steekproef dan krijgt de autodealer een bericht van de RDW dat het bedrijf een sanctie krijgt wegens “weigering mee te werken aan een steekproef”. Het kan echter ook zo zijn dat dit volledig buiten de schuld van de autodealer om is. Bijvoorbeeld als de eigenaar van de auto de auto na de APK keuring, maar voor de steekproef, weer meeneemt en er dus geen auto is om te keuren. Dit zou anders geformuleerd kunnen worden en daarover heeft de BOVAG, namens haar leden, overleg met de RDW.

Naast het afstemmen van communicatie op basis van klachten of verwachte problemen, kan dit ook worden gedaan op basis van daadwerkelijke managementinformatie. Overheidsorganisaties lijken steeds beter te worden in het gebruiken van managementinformatie. Zo gebruikt men dit bij gemeenten om beter inzicht te krijgen in het dienstengebruik van klanten. De gemeente Enschede bijvoorbeeld haalt managementinformatie uit het klant contact systeem. Daardoor weet men beter wie belt en waarom. Op basis van deze gegevens kan de dienstverlening worden verbeterd of klantcontact efficiënter worden gemaakt. Als bijvoorbeeld duidelijk wordt dat iemand zeer veel belt, dan is het wellicht verstandiger om een consulent langs te sturen want er is dan schijnbaar wat meer aan de hand. Ook dit vereist een cultuuromslag bij medewerkers. Datamining is relatief nieuw in gemeenteland, maar kan erg bruikbaar zijn. De SVB gaat nog een stapje verder en kan zelfs de bezetting aanpassen op basis van managementinformatie.

Een andere ontwikkeling die bij gemeenten speelt is het inzetten van een klantcontact centrum (KCC). Dat beïnvloedt ook de afstemming met private partijen. Vooral met kleinere partijen (zoals thuiszorgbedrijven in het kader van de WMO) wordt in Enschede nu nog rechtstreeks met de back office afgestemd, maar dat gaat straks via het KCC. Wel

wordt er gekeken of de koppeling geautomatiseerd kan worden. Voor enkele andere ketens gaat de afstemming al geautomatiseerd.

Canada

Koppelingen met basisvoorzieningen en nationale faciliteiten zoals DigiD zijn voorbeelden van afstemming op nationaal niveau. Er kan echter ook aan de voorkant worden afgestemd. In Canada bijvoorbeeld wordt de eenheid van de overheid getoond door alle websites dezelfde look-and-feel te geven. Dit is echter alleen gedaan op federaal niveau, aangezien afstemming tussen de verschillende overheidslagen in Canada om politieke redenen lastig is. Daarbij heeft dit soort zaken vaak geen prioriteit bij politieke partijen; mensen klagen wel over overheidsdienstverlening, maar baseren hun keuze in het stemhokje meestal niet op de verbetering daarvan.

Experimenteren

Een van de resultaten van een Canadees onderzoeksproject is dat de overheid nieuwe ontwikkelingen eerst zou moeten testen in een experiment. Door klein te starten en vaak te evalueren, kunnen overheden voorkomen dat er vanaf begin af aan ontwerpfouten zitten in nieuwe ontwikkelingen. De overheid zit echter niet vaak in een experiment modus (hoewel er wel steeds meer voorbeelden van komen), maar zou daar wel veel uit kunnen leren. Zo is de Belastingdienst bij wijze van pilot klein begonnen met de community en kan daardoor de belangrijkste vraagstukken aanpakken voordat de community wordt uitgerold naar een groter publiek. Ook de RDW en Postkantoren BV werken met pilots. Meestal doen overheden het meer op een trial-and-error wijze, waarvan de kosten als iets mislukt veel groter kunnen zijn.

6.4 Resultaat: organisatie- en procesinrichting

Kanalen hebben tal van eigenschappen die in het contact met burgers en bedrijven op verschillende manieren kunnen worden ingezet. Om via ieder van die kanalen (inclusief toekomstige) dezelfde diensten en informatie te kunnen bieden dient de organisatie, procesgang en informatie achter de kanalen kanaalafhankelijk te worden ingericht. Een kanaalafhankelijke, gedeelde informatiebasis blijkt hiervoor goed te werken.

Om MCM te realiseren kan het aanpakken van de front office vaak snel resultaten geven. Op termijn moet echter ook de back office mee om de winst op lange termijn vast te houden. Een integrale aanpak van de organisatie, de processen en systemen achter de kanalen is dus noodzakelijk. Enkele van de best presterende organisaties in het onderzoek zijn zo succesvol omdat ze hun (keten-) processen vanaf de basis hebben herontworpen. Hierbij dient niet alleen de kanaalstrategie als uitgangspunt te worden genomen, maar ook de dienstverleningsketen en andere organisaties die een rol spelen in een kanalenstelsel. Daarbij zorgen verschillen in klanten, middelen en systemen ervoor dat organisaties deze kanalen, processen en organisatie-inrichting anders aanpakken.

Het helder beleggen van verantwoordelijkheden is belangrijk om coördinatie uit te kunnen voeren. Vaak is een multichannel regie niet van de een op de andere dag te implementeren en is een stapsgewijze aanpak nodig waarin ook aandacht wordt besteed aan begripsvorming en cultuurverandering.

7 Informatiebeheer en gegevensuitwisseling

Het coördinatievraagstuk raakt aan een aantal andere elementen die deel uitmaken van dit onderzoek, zoals in paragraaf 2.4 al aangegeven. Waar voorgaande hoofdstukken voornamelijk raken aan keuzes op strategisch niveau en daarmee aan Kanalen in Balans rapportage D2.1 (Pieterse, 2008), raakt dit hoofdstuk meer aan de technologiescan in rapportage D3.3 en meer algemeen aan de werkzaamheden in werkpakket 3 van dit onderzoeksproject (Heerink, Lankhorst, Van Leeuwen, & Klievink, 2008). Bij het beschouwen van coördinatie in kanalenstelsels is het echter moeilijk de afhankelijkheden die met data en informatiesystemen te maken hebben te negeren. Om die reden wordt in dit hoofdstuk vanuit coördinatieperspectief gekeken naar informatie en gegevens, terwijl in werkpakket 3 de technologie en functionele patronen uitgebreid aan bod komen (Lankhorst, Oude Luttighuis, Klievink, & Fiel, 2008).

7.1 Standaarden

Een gedeelte, actuele, informatiebasis is zeer belangrijk in een kanalenstelsel. Die informatiebasis komt steeds beter beschikbaar, onder andere door het opzetten van basisregistraties. Het sleutelwoord in het delen van informatie is interoperabiliteit. Interoperabiliteit is het coördineren van de afhankelijkheden tussen verschillende informatie, bronnen en systemen. Standaarden spelen hierin een belangrijke rol.

In Nederland zijn er belangrijke standaardbouwstenen in de elektronische overheid. De centrale authenticatiefaciliteit is daar een belangrijk voorbeeld van. In het gebruik daarvan moet wel de keuze worden gemaakt waar het nodig is. Het is immers een stukje extra functionaliteit en klanten kunnen dat mogelijk al een stap te veel vinden. Zo heeft de Belastingdienst de internetsite voor softwareontwikkelaars (publiek) weggehaald bij introductie van de community omdat velen naar die site bleven komen. Bij de community moet men inloggen en dat is een extra stap die schijnbaar niet iedereen wil nemen. Ook de IBG heeft stappen moeten maken en dat kan (tijdelijk) wat klanten of klanttevredenheid kosten. Zo bleven klanten webformulieren gebruiken toen Mijn IB-Groep (MIBG) werd gelanceerd. Voor MIBG moet men inloggen en dat hoefde voor de webformulieren niet. Het gebruik van MIBG kwam pas echt op gang toen de oude webformulieren er tussenuit zijn geknipt. Ook bij de overgang van sms authenticatie (wat goed aansloot bij de klantengroep van de IBG) naar DigiD was men een paar klanten een paar maanden kwijt. Dat komt wel weer terug, maar men zoekt af en toe de grenzen op van hoever men kan gaan. Permanent kwijtraken van klanten is immers niet acceptabel. Een pilot zou kunnen bijdragen in het uitzoeken waar de grens ligt.

Specificaties en aansluiten bij standaarden

De IBG krijgt een nieuwe back office waarin de koppelvlakken conform specificatie (en NORA compatibel) worden gemaakt om in de toekomst op nieuwe registraties en een Overheids Service Bus (OSB) aan te kunnen sluiten. In België wil de Kruispuntbank nog een stap verder gaan dan de organisatieoverstijgende rol die ze nu hebben en op overheidsniveau gaan faciliteren. Kern is dat dezelfde standaarden worden gebruikt.

In Nederland komt er ook meer sturing vanaf hoger niveau, maar dan voornamelijk in de vorm van richtlijnen, zoals het concept Antwoord © en vanuit de EU de dienstenrichtlijn.

Veel organisaties pakken dit echter zelfstandig op, terwijl in Canada (CIO) en Australië (AGIMO) centrale departementen meer voorschrijven. Een dergelijke centrale informatie management afdeling zou een meer coördinerende rol kunnen spelen dan vrijblijvende richtlijnen dat doen. Wel is de verwachting dat basisregistraties in de toekomst een nog groter belang krijgen. Organisaties proberen dan ook hun register tot basisregister te maken.

Semantische standaardisatie

De noodzaak van standaardisatie toont dat er bij veel organisaties is begonnen met de technologie, zonder eerst de wensen en eisen van de burger in kaart te brengen. Zo kan het veelvoorkomende woord ‘moeder’ duiden op verschillende dingen, afhankelijk van de context. Iemand die zijn pasgeboren kind aangeeft bij de gemeente zal bij het invoerveld ‘moeder’ iets anders invullen dan iemand die de pensioenen van zijn ouders regelt. Dit zou ook een van de redenen kunnen zijn waarom mensen eerder naar een balie gaan: een simpele vraag of een inschatting van de situatie kan de ambiguïteit oplossen die eenzelfde begrip op een webformulier wel oplevert. Doordat organisaties begrippen verschillend gebruiken wordt samenwerking ook bemoeilijkt. Vooral als de overheid bestaat uit redelijk autonome lagen kan semantische standaardisatie een uitdaging vormen.

Een andere uitdaging ligt in het privacydomein; zelfs als men weet welke informatie men van elkaar wil hebben kan een sterke privacywaakhond dit moeilijk maken. In Nederland lijkt deze uitdaging niet zo groot als in bijvoorbeeld Canada. Toch is informatiedeling zeer belangrijk. Het Business Service Center in Canada krijgt wijzigingen soms gewoon mondeling, maar zorgt er op die manier wel voor dat zij een up-to-date registratie hebben van informatie. Op deze manier kunnen hindernissen van privacy of formele samenwerking overwonnen worden. Gezamenlijke informatie wordt gedeeld, terwijl specifieke lokale informatie bij lokale kantoren blijft en andere regio's daarnaar doorverwijzen.

In Nederland gaat de uitwisseling vaak wel geautomatiseerd, ook door verschillende lagen heen. Zo biedt de RDW webapplicaties waarin autodealers inloggen op basis van erkenning (het machtsmiddel van de RDW). Bedrijven kunnen daar dus nauwelijks omheen. De APK moet rechtstreeks, terwijl tenaamstelling theoretisch nog via postkantoren zou kunnen. APK keurmeesters hebben een eigen smartcard en moeten daarmee inloggen. De RDW houdt daarmee bij welke mensen welk voertuig wanneer hebben gekeurd. Op die manier houden zij controle over de kwaliteit van de keuring, ze weten immers wie mogen keuren door middel van periodieke toetsen. Daarmee is ook de cirkel van handhaving rond: alles wordt vastgelegd.

7.2 Afstemming van informatie

Bij (elektronische) dienstverlening draait het uiteindelijk om informatie. Die informatie kan gedistribueerd zijn over verschillende kanalen, afdelingen of organisaties. Om tot goede multichannel dienstverlening te komen moet deze informatie worden afgestemd. De onderzochte casussen laten verschillende manieren zien waarop de afstemming van informatie is aan te pakken:

- In een front office aanpak richt men zich veelal op de interacties met de klant, hierin gaat het voornamelijk om inkomende berichten.
- Gemeenten hebben de neiging om een zogenoemd ‘midoffice’ te gebruiken als spil in de informatiehuishouding.

- Organisaties die sterker op de keten gericht zijn hanteren vaak een back office aanpak, waar door middel van het beter faciliteren van de dienstverleningsketen ook de klant beter geholpen zou worden.

Geen van deze aanpakken is echter exclusief. Bij de IBG zien we dat de MCM aanpak voornamelijk veranderingen in de front office met zich meebrengt, terwijl de back office applicaties achterblijven. Dat kan op den duur problemen met zich meebrengen. ‘Je kunt in de front office wel een renpaard hebben, als de back office niet meeloopt kom je nergens’ zei een geïnterviewde. Uiteindelijk moet dus ook de back office mee. Bij gemeenten vindt synchronisatie van klantgegevens voornamelijk plaats door één gemeenschappelijke registratie te hebben waar medewerkers toegang tot hebben. Deze zit in de front office. Daarbij maakt men gebruik van de kennisbanken in de midoffice. Deze midoffice heeft gegevensmagazijnen die gevoed moeten worden uit de vele (rond de 100) back office applicaties. De front office applicaties gaan dan werken met de informatie uit de kennisbanken. De midoffice moet klantcontacten gaan koppelen aan de gefragmenteerde organisatieonderdelen. Gemeenten besteden de aanschaf hiervan regelmatig gezamenlijk aan en hoewel de term erg Engels klinkt, (b)lijkt het een erg Nederlands fenomeen te zijn.² De gemeente Enschede zou wel meer elektronische berichten van klanten willen ontvangen; de meeste mensen typen toch alles op de computer en sturen dat op, wat vervolgens weer wordt ingescand bij de organisatie.

Een andere ontwikkeling, die nog vooral theoretisch is, is dat de burger zelf meer regie gaat voeren over de persoonlijke informatie. Daarbij kan de burger instellingen machtigen de gegevens te gebruiken en draagt de burger zelf wat verantwoordelijkheid over de persoonlijke informatie. Een ontwikkeling als de Persoonlijke Internet Pagina (PIP) vormt een kleine stap daartoe.

Afstemmen in een netwerk

In een netwerk wordt informatie vaak afgestemd door een gedeelde informatiebasis te creëren. Dit zien we onder andere in de Canadese casussen en in de basisvoorzieningen in Nederland, zoals de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) in de IND casus, waar een regieorganisatie (SCV) de gedeelde informatiebasis beheert. Zo’n gedeelde informatiebasis vergroot wel de impact van eventuele problemen. Als een vreemdeling wordt aangemeld wordt een nummer aangemaakt in de BVV. Daar wordt het karakter van het netwerk duidelijk; veel organisaties sluiten zich op dezelfde informatiebasis aan. Als partijen daarnaast hun eigen informatie behouden en die afstemmen met de netwerkinformatie wordt het netwerk van afhankelijkheden complex. Als de één een wijziging doorvoert dan werkt dit via-via door in de systemen van de anderen. Dit heeft een grotere foutgevoeligheid dan één gedeelde informatiebasis. In de IND casus is er een voorbeeld dat bij een wijziging in het GBA dit wordt gemeld aan de BVV, die de wijziging op het cliëntnummer registreert. De IND krijgt dan een melding maar herkent, vanwege de andere structuur van de naam (bijv. bij meerdere achternamen), de cliënt niet en maakt daarom een nieuw cliënt aan. Een mogelijke oplossing hiervoor zou kunnen zijn een verdere ontkoppeling in het netwerk door middel van events en een event-bus, zoals is verkend in het B-dossier onderzoek (Klievink, Janssen, Lankhorst, & Leeuwen, 2008) (TI referentie: TI/RS/2008/002).

² <http://digitaalbestuur.nl/opinie/de-midoffice-ontrafeld> (Guide Bayens en Marc Lankhorst)

Een echte ketenaanpak vinden we bij de Kruispuntbank. Zij zijn al ongeveer vijftien jaar bezig met het faciliteren van interacties tussen de partijen in de sociale zekerheid in België. In de meest gebruikte faciliteit gingen vorig jaar 650 miljoen berichten om. De reductie in administratieve lasten is dan ook zeer groot. Om geïntegreerde diensten aan te bieden heeft men 182 processen compleet opnieuw ontworpen. Ze kiezen er voor het grondig aan te pakken en langzamerhand het aantal en type diensten uit te breiden. Bij het aanbieden van one-stop-shops komen er meer organisaties op de back office, wat hoge eisen stelt aan de inrichting daarvan. Men blijft zoveel mogelijk van de presentatielaag en content af en richt zich op de middellaag en de basisdiensten. Het gaat daarbij voornamelijk om zaken als de business logica, orkestratie, logging, autorisatie, authenticatie en daarbij behorende aspecten zoals privacy. De interacties zijn vooral gebaseerd op directe EDI interacties, hoewel men de afgelopen jaren bezig is geweest met het implementeren van een Service Gerichte Architectuur (SOA). De Kruispuntbank is een soort berichtenmakelaar, die gebruik maakt van authentieke bronnen. Aangezien ze zich niet bezighouden met de presentatielaag, speelt de vraag over de weergave van die informatie niet zozeer. Informatie-eenheden kunnen overal anders worden weergegeven, als de informatie maar overal hetzelfde is. Andere voorbeelden van netwerken waarin de centrale informatiebasis winst oplevert zijn de RDW en de Service centra in Canada.

Het delen van informatie met andere partijen kan een gedeelde kennisbasis opleveren. Hierbij gaat echter wel spelen dat organisaties graag controle willen houden over de informatie. De invloed op een externe organisatie is immers stukken kleiner als de invloed die men over interne informatie(gebruik) heeft. Overigens gaat het uitwisselen van informatie niet altijd even mooi, zo stuurt een enkele organisatie nog iedere maand een tape met actuele gegevens.

Afstemmen in een organisatie

Waar de Kruispuntbank zich niet richt op de presentatie van gegevens, speelt de discussie over weergave van gegevens van andere authentieke bronnen wel bij de SVB. Het weergeven van dergelijke gegevens kan vragen schelen, immers als de SVB zich baseert op een toetsinkomen van de Belastingdienst en dat toetsinkomen klopt volgens de klant niet, dan weet de klant welke informatie door de SVB is gebruikt en hoeft de SVB dat niet uit te zoeken.

Er kleven echter ook nadelen aan het inzichtelijk maken van informatie aan burgers. De SVB gebruikt bijvoorbeeld een dossier van de klant dat het niet deelt met die klant. Door de specifieke codes en de veelheid aan informatie zou het openbaar maken van het dossier enorm veel vragen opleveren. Dat zien we in België, waar men bezig is de gegevens in het rijksregister openbaar te maken, inclusief de logboeken over wie informatie heeft ingezien. Aangezien de Kruispuntbank veel interacties heeft komen ze daarin vaak voor, de telefoon staat dan ook roodgloeiend met vragen van mensen die willen weten waarom in de gegevens is gekeken. Daarbij wil je soms kunnen afschermen dat men de inkijsinformatie kan zien, bijvoorbeeld als een inspecteur de gegevens bekijkt zou daarmee onthult worden dat er een onderzoek is gestart.

Als gegevens elektronisch worden aangeleverd kan de verwerking vaak ook geautomatiseerd worden. Zo heeft de SVB veel EDI interacties met andere partijen. Als men dan ook de aanvragen elektronisch binnenkrijgt (door de klant zelf of via een medewerker die het in het systeem invoert) kan de rest grotendeels automatisch. Alleen voor de beschikking stuurt men dan nog een brief. Hiervan wordt onderzocht of die niet

via de Persoonlijke Internet Pagina (PIP) kan worden geplaatst in de berichtenbox van de burger. De vraag is daarbij wel of een klant zich hiervoor vrijwillig moet aanmelden of dat een aanmelding voor de PIP zelf voldoende is om ervan uit te gaan dat iemand PIP berichten kan en wil ontvangen.

Meer geautomatiseerde afhandeling stelt hogere eisen aan medewerkers, aangezien alleen de complexe vragen overblijven. Dat gaat gepaard met een cultuuromslag, waarbij meer nadruk komt te liggen op het klantgericht werken. Daarbij komt dat de SVB doorkiesnummers aan klanten geeft, zodat iedere medewerker deel uitmaakt van het dienstverleningsteam en direct de eigen klanten helpt. Het traditionele idee van een back office als louter interne afdeling vervalt hier. In een multichannel omgeving is het belangrijk dat de gegevensuitvraag kanaalafhankelijk is door gezamenlijk (door de organisatie, maar liefst vanuit de hele keten) uit te vragen en informatie pas in de back office weer te splitsen.

De IND richt erop met één gezicht naar buiten te treden. Momenteel is de afstemming tussen kanalen echter nog vrij versnipperd. Men probeert hier een concentratieslag te maken. Zo gaat tegenwoordig automatisch alle telefonie naar de afdeling die al de meeste telefonische vragen verwerkte. De meeste vragen zijn statusnavraag. De telefoonmedewerkers gebruiken het centrale informatiesysteem, zodat ook intern een gedeelde informatiebasis zorgt dat er via verschillende kanalen hetzelfde antwoord wordt gegeven.

7.3 Data en systemen

Nu steeds meer informatie elektronisch wordt aangeleverd, hetzij vanuit de klant, hetzij vanuit de keten, gaat elektronische verwerking van data steeds makkelijker. Eis is wel dat de systemen dit ook aan kunnen. Het komt bij de overheid regelmatig voor dat oude systemen gebruikt worden. 24 uren beschikbaarheid is dan ook niet altijd mogelijk, tenminste, niet als de informatie vanuit die oudere systemen moet komen. De legacy van (slecht onderhouden) back office systemen kan de ontwikkeling van multichannel dienstverlening echter wel remmen, merkt men bijvoorbeeld bij de IBG. Hun oude informatiesysteem bestaat uit vele deelsystemen op verschillende locaties die op verschillende manieren aan elkaar geknoopt zijn ("spaghetti"). Dat is erg duur om te onderhouden en te veranderen. Het nieuwe systeem moet dan dan ook adaptiever zijn. Daarbij is het een erg kwetsbare opstelling; als er ergens een legacy deelsysteem uitvalt, ligt de website en dus de dienstverlening er een periode uit. Bij het ontwerpen van nieuwe systemen kan breder gekeken worden naar de verschillende elementen waar het systeem een impact op heeft. Zo wordt bij het nieuwe informatiesysteem van de IND (INDIGO) ook gekeken hoe procesinstructies opnieuw vorm kunnen krijgen.

Steeds meer organisaties proberen een Service Gerichte Architectuur te implementeren. De Kruispuntbank is hier wat verder in en vooralsnog tevreden. De doorlooptijden zijn iets langer (niet iedere partij reageert even snel), maar er zijn al 650 miljoen berichten uitgewisseld. Dat zijn berichten die nog niet eens zo heel lang geleden op papier gingen.

De synchronisatie van data uit kanalen komt tot stand doordat de verschillende kanalen meestal op hetzelfde systeem uitkomen. Er wordt nog maar een deeltje met de hand verwerkt. Een elektronische front office scheelt al enorm; vroeger moesten formulieren vaak worden teruggestuurd omdat er een klein foutje op stond. Nu kan dat door een webformulier worden afgevangen. Afhankelijk van de strategie van de organisatie kan dit

ook anders, zo zal de SVB bij een onduidelijkheid de telefoon pakken en om opheldering vragen.

SVB

Bij de SVB gebruikt men twee hoofdsystemen, een DMS (document management systeem) en het AxW systeem (AOW/AKW). Het eerste systeem is slechts enkele jaren oud, het laatste is gebaseerd op oude systemen die in de loop der jaren zijn bijgehouden en opgeschoond, ook de code. De kanalen *internet* en *post* worden in het DMS geregistreerd. Als de gegevens automatisch te verwerken zijn – bijvoorbeeld aan de hand van een barcode of BSN – dan wordt het automatisch gekoppeld aan het dossier van de klant. Bij inkomende post waarbij gebruik is gemaakt van een SVB formulier staat er een barcode op. Aan de hand daarvan kan het DMS het formulier automatisch aan een dossier koppelen, maar kan er verder nog niets mee. Alle inkomende documenten worden gescanned. Met “witte” post kan het systeem niets, dat moet door een medewerker (aan de hand van een zoekstelsel) aan een dossier worden gehangen.

De kanalen *telefonie* en *balie* zijn geschakeld aan het AxW systeem, daar zit natuurlijk nog een medewerker tussen. Via het DMS komen ook internet en poststukken in dit systeem terecht. Als een bericht automatisch verwerkt kan worden, kan de inhoudelijke data worden overgenomen in AxW. Bij welk dossier een inkomend stuk hoort weet het AxW systeem dan al via het DMS. Bij gescande papieren stukken zal een serviceteam medewerker de gegevens moeten verwerken in de data van AxW. Zaken die via internet zijn aangevraagd zijn machine leesbaar, het proces gaat dan verder automatisch. Het klantdossier en de klanthistorie moet uit de systemen worden samengebracht. Een medewerker ziet de systemen naast elkaar (letterlijk op twee schermen naast elkaar). Het DMS bevat per klant de scan van poststukken (in- en uitgaand) en de weergave van internettransacties. Het AxW systeem bevat alle data in de vorm die gehanteerd wordt voor het vaststellen van het recht (zoals de hoogte en duur) en voor het uitbetalen.

Het verwerken van internettransacties is niet real-time. Per transactie wordt een mutatieverzoek gemaakt dat 's nachts de verwerking in de systemen ingaat. Na de nachtelijke verwerking is het verzoek al dan niet gehonoreerd en wordt de uitkomst zichtbaar voor de medewerkers van de SVB. Een klant zou niet onmiddellijk na een via internet doorgegeven wijziging kunnen bellen over die wijziging. Daar zit maximaal een dag tussen. Dit wordt de klant uitgelegd in de dialoog van zijn transactie. Het systeem gaat er 's nachts twee uur uit (22/7 beschikbaarheid). Voor het bedienen van klanten in het buitenland kan dat nog wel problemen opleveren. Opvallend is dat de RDW wel 24/7 beschikbaar is, terwijl de klanten daarvan (autobedrijven) niet 's nachts werken, terwijl SVB klanten in het buitenland (met andere tijdzones) dat misschien wel doen.

7.4 Resultaat: informatie-inrichting voor kanalen

Een gedeelde, actuele, informatiebasis is zeer belangrijk in een kanalenstelsel. Die informatiebasis komt steeds beter beschikbaar, onder andere door het opzetten van basisregistraties. Veel organisaties wisselen nu alleen op niveau van basisregistraties uit. Echter, om klanten een geïntegreerde dienstverlening te bieden over kanalen heen, moet ook complexere informatie worden uitgewisseld.

Na het uitwisselen en hergebruik van basisinformatie is de volgende stap het uitwisselen van detailinformatie, zodat klanten in één kanaal kunnen beginnen en in een ander eindigen. Om dit mogelijk te maken is het nodig dat interacties real-time worden

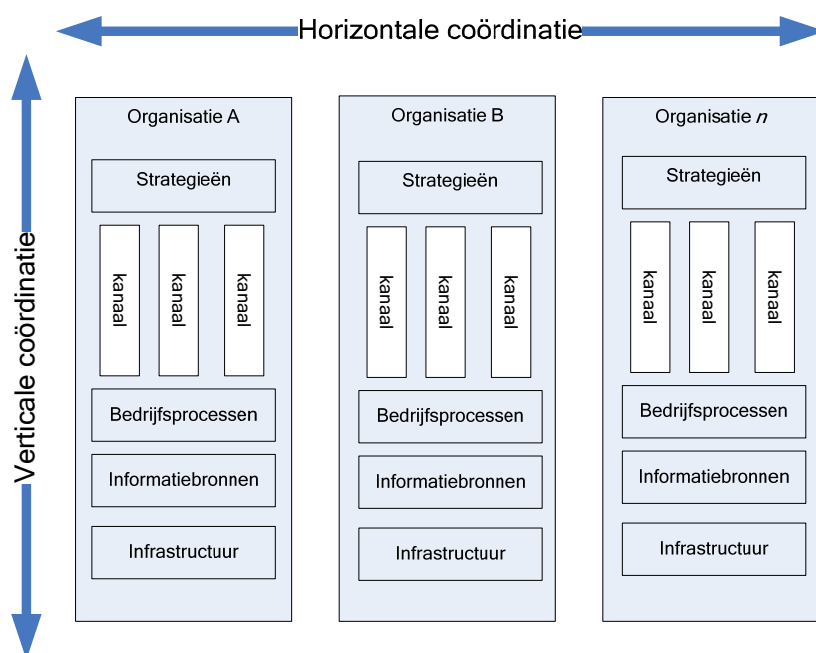
verwerkt, in plaats van batch-gewijs. Nu komt het nog vaak voor dat als een klant belt omdat er iets is misgegaan bij het doorgeven van een wijziging via internet, de medewerker van de telefoon nog naar oude gegevens kijkt omdat die pas 's nachts worden bijgewerkt. Om de klant een uniform toegangspunt te bieden zou idealiter de gegevens uitvraag geïntegreerd moeten worden gedaan om in de back office deze weer uit te splitsen. Hierbij is de gegevensuitvraag kanaalafhankelijk.

Door de coördinatie van de verschillende afhankelijkheden in een multichannel omgeving kanaalafhankelijk in te richten, kunnen de kanalen op de meest effectieve en efficiënte manier worden ingericht. Coördinatie is daarom één van de bouwstenen die nodig zijn voor succesvol multichannel management.

8 Bevindingen

In de voorgaande hoofdstukken zijn de onderzochte casussen geanalyseerd aan de hand van de lagen in het coördinatie model. Als we de analyse abstraheren naar het niveau van het model als geheel dan zijn er eigenlijk twee dimensies van coördinatie te onderscheiden (zie Figuur 6 ter illustratie):

- Horizontale coördinatie (tussen organisaties)
- Verticale coördinatie (van bijv. data, tussen de kanalen binnen een organisatie)



Figuur 6: horizontale en verticale coördinatie

De invulling van deze vormen van coördinatie is in de voorgaande hoofdstukken besproken. Op strategisch niveau identificeren we drie manieren om horizontale coördinatie in te richten. Voor de verticale coördinatie zien we het expliciet beleggen van coördinatie als belangrijkste transformatiestrategie.

8.1 Horizontale coördinatie: intermedie strategieën

Veel dienstverleningsprocessen zijn afdeling- en organisatieoverstijgend, aangezien de klantvraag zich meestal niet aan organisatiegrenzen conformeert. Delen van de dienst worden dan geleverd of uitgevoerd door andere partijen. Soms kunnen deze partijen ook als kanaal functioneren, het kanalenstelsel kan daarop dan worden ingericht. Met het inzetten van andere partijen in een kanalenstelsel kan de dienstverlening worden verbeterd door beter aan te sluiten bij de klant.

Kanaalpartners

De overheid wil beter aansluiten bij de afnemers van hun diensten en de kanaalinrichting daarop aanpassen. Het internet maakt directe communicatie mogelijk, maar dit leidt niet altijd tot efficiëntere en betere dienstverlening.

We hebben drie van de casussen waarbij in het dienstverleningskanaal gebruik is gemaakt van partijen buiten de invloedssfeer van de dienstverlenende organisatie, onderzocht op de horizontale coördinatie. Het uitschakelen van intermediaire partijen, die deel uitmaken van het kanalenstelsel tussen overheid en burger, is niet altijd de beste aanpak om dienstverlening te verbeteren. Het gebruik van bestaande partijen in de keten kan bijdragen aan betere dienstverlening.

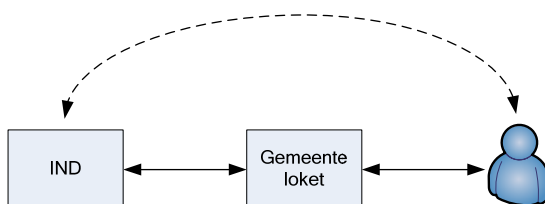
In de drie casussen worden intermediaire partijen op verschillende manieren in het dienstverleningskanaal ingezet. In het gebruik van partners zijn drie strategieën te onderscheiden: het disintermediëren van schakels, het (re-) intermediëren van schakels en het gebruik van sociale intermediairs. Het wel of niet gebruiken van intermediair is afhankelijk van de strategieën, middelen en structuur van de organisatie (Chircu & Kauffman, 1999).

Disintermediatie

Het uitschakelen van tussenschakels in het dienstverleningskanaal is een veel gekozen strategie. In het bedrijfsleven geldt efficiëntie als voornaamste drijfveer, een tussenschakel kost immers geld. Binnen de overheid kunnen efficiëntieoverwegingen ook een rol spelen, maar kan het ook een middel zijn om meer controle over de dienstverleningskanalen te krijgen.

Vaak is het een natuurlijke aanpak van overheidspartijen om centrale uitvoeringsorganisaties op te zetten om politieke wensen en wetten in praktijk te brengen. Alles onder één dak brengen geeft meer controle over de manier waarop een kanaal opereert.

Een voorbeeld van disintermediatie is bij de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) te vinden, waar de loketten zijn weggehaald bij gemeenten en ondergebracht zijn in eigen loketten van de IND. Op deze manier heeft de IND direct contact met zijn klanten, terwijl er toch balies beschikbaar blijven, iets wat zeer belangrijk is voor het type dienst de IND levert. Vaak is intensief contact nodig en is specifieke kennis vereist welke niet gemakkelijk door andere partijen geleverd kunnen worden. De keerzijde is wel dat er nu nog slechts een beperkt aantal loketten beschikbaar is, veel minder dan toen men nog bij een gemeenteloket terecht kon.

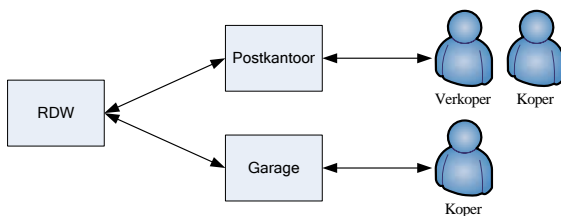


Figuur 7: disintermediatie

(Re-)intermediatie

Een tegengestelde aanpak is het expliciet inzetten van partijen in de dienstverleningsketen. Een overheidsorganisatie kan dan de dienstverleningsketen ondersteunen, waarbij logische of natuurlijke kanalen worden ingezet in het kanalenstelsel. De einddienstverlener gaat dan een kanaal vormen voor de overheid en wordt daarin door een overheidsinstelling ondersteund.

De RDW is een goed voorbeeld van het succesvol her-configureren van een dienstverleningskanaal door middel van intermediatie. Als de RDW een aanpak zonder intermediairs had gekozen, dan was er waarschijnlijk een grote uitvoeringsorganisatie opgezet met vele controleurs. De RDW koos er echter voor om de bestaande partijen in de voertuigketen te faciliteren. De basisvoorzieningen die nodig zijn voor het uitvoeren van eerder genoemde taken worden door de RDW geboden aan partijen die al een rol hadden in de keten. Zo gingen garages keuringen uitvoeren en in plaats van kopers zelf het eigendom van hun auto bij de overheid te laten registreren, wordt dat nu door de autodealer gedaan.



Figuur 8: intermediatie

Voor de particuliere doorverkoop van auto's kunnen koper en verkoper bij het postkantoor terecht. De centrale registratie van voertuigen wordt ingezet om samen met verzekeraars te controleren of iedereen is verzekerd. Ook gebruiken andere overheidspartijen de gegevens, bijvoorbeeld om boetes te innen. De RDW heeft geen balie voor burgers, maar is er wel in geslaagd de doelstellingen te bereiken door slim aan te sluiten bij kanalen waar de burger al contact mee had.

Sociale intermediatie

De laatste vorm die we hier willen bespreken is misschien wel de meest alledaagse. Het helpen van een oude buurvrouw met het interpreteren van een brief over haar AOW en het assisteren van ouders met de elektronische belastingaangifte zijn voorbeelden van situaties waarin mensen elkaar helpen. Voor de eindklant is de hulp dan feitelijk het kanaal waarmee zij contacten met de overheid afhandelen, voor hulp, maar ook voor het herkennen van rechten. Door dit actief te ondersteunen, kan de overheid het aantal vragen aan de balie en de telefoon mogelijk verminderen.

Burgers die elkaar helpen zijn misschien moeilijk te vinden en hun taak moeilijk te classificeren. Het ondersteunen van professionals in het maatschappelijk middenveld is misschien beter denkbaar. Een arts die een patiënt behandelt en ook direct helpt bij een WMO aanvraag kan daar een voorbeeld van zijn.

Het is het gemakkelijkst om met een relatief kleine en gesloten gemeenschap te beginnen. In het onderzoek hebben wij daarom gekeken naar een community die de Belastingdienst aanbiedt aan softwareontwikkelaars. Deze softwareontwikkelaars, die

zich bezig houden met software waarin een koppeling met de Belastingdienst wordt onderhouden, krijgen wijzigingen van de Belastingdienst via de community door. Ook kunnen zij onderling vragen stellen en zaken afstemmen, wat de druk op de helpdesk van de Belastingdienst ten goede kan komen. Op haar beurt kan de Belastingdienst ook wensen en suggesties uit het veld oppikken.

Bij het inzetten van burgers en bedrijven in de kanalen van de overheid dient te worden omgegaan met bijvoorbeeld de rechtspositie van de intermediairs en de validiteit van hun antwoorden. Dit bemoeilijkt het aansluiten bij een ‘sociaal kanaal’.

Impact op de organisatie

De overgang van een model naar een ander kan forse investeringen en een grondige herziening van de organisatie en de keten vereisen. Vooral (re-) intermediatie stelt zware eisen aan de back office, terwijl disintermediatie de front office belast. Bovendien kunnen voor verschillende typen diensten, verschillende strategieën worden ingezet, wat nog hogere eisen stelt aan de inrichting van de kanalen.

Samenvattend zijn de resultaten:

- Het uitschakelen van partijen die deel uitmaken van de dienstverleningsketen leidt niet altijd tot lagere kosten en hogere klanttevredenheid
- Intermediairs worden vaak niet als kanaal overwogen, maar kunnen de klantgerichtheid verbeteren
- Er zijn drie strategieën: disintermediatie, (re-)intermediatie en sociale intermediatie
- Verschillende strategieën kunnen worden ingezet om voor verschillende diensten het best bij de klant aan te sluiten

8.2 Verticale coördinatie: het beleggen van regie

Bij veel overheidsorganisaties is het kanalenstelsel een extra laag bovenop de bestaande organisatie. De afhankelijkheden die multichannel management met zich meebrengt kunnen op verschillende manieren worden beheerd. Voor veel organisaties is de praktijk dat de verschillende afdelingen die betrokken zijn bij de dienstverlening en deel uitmaken van het kanalenstelsel hun activiteiten onderling moeten coördineren. Vaak hebben de afdelingen een redelijke mate van autonomie, waardoor afstemmen op samenwerking aankomt. Afspraken en eventueel contracten kunnen helpen, maar samenwerken is het sleutelwoord.

Veel organisaties stemmen de kanalen op systeem- of afdelingsniveau af. Dit kan bijvoorbeeld door alle kanalen op dezelfde systemen uit te laten komen en die systemen onderling te synchroniseren. Als dit real-time wordt gedaan is de informatie in alle kanalen altijd gelijk. In praktijk werken veel organisaties echter nog batch-gewijs, waardoor er enige vertraging in de synchronisatie optreedt. Waar dit koppelpunt wordt belegd is een tweede; sommige organisaties leggen meer nadruk op een uniforme front office, terwijl andere organisaties op back office niveau afstemmen. Bij gemeente komt daar het midoffice fenomeen nog extra bij kijken.

Regieafdeling

De afhankelijkheden tussen kanalen gaan echter verder dan alleen die tussen de informatie-eenheden. Als afdelingen geen verantwoording hoeven af te leggen over hun

aanpak van een kanaal, is het moeilijk de activiteiten over de verschillende kanalen te coördineren. Als een afdeling vanuit een proces brieven stuurt aan klanten dan kan het voor die afdeling duurder zijn om deze brieven te herformuleren als er veel vragen op komen. De kosten van de extra vragen komen immers bij andere afdelingen te liggen, de brievenzender heeft dan geen baat bij verbetering. Om dit als geheel aan te pakken moet de organisatie een multichannel aanpak gaan ademen. Dit begint bij begripsvorming en moet uiteindelijk leiden tot een stukje verandering van de organisatiecultuur. Zo houdt het onder andere in dat mensen achter in de organisatie nu opeens iets van doen krijgen met klanten en klantcontact, terwijl ze dat nooit hadden. Een stapsgewijze aanpak kan de transformatieperiode het best ondersteunen.

De Informatie Beheer Groep (IBG) heeft, van de onderzochte casussen, de meest radicale multichannel aanpak. Een regieafdeling draagt zorg voor het overzicht en de coördinatie over de kanalen. Deze afdeling zorgt niet alleen voor de bewustwording, maar kan ook verantwoording afleggen over het multichannel beleid. Dit kan alleen doordat de afdeling voldoende macht en bevoegdheden heeft om andere afdelingen te sturen en verantwoordelijk te stellen. Aangezien deze coördinatie binnen één organisatie speelt blijft samenwerken het sleutelwoord. Een afdeling die regie voert moet echter wel op zijn strepen kunnen staan, indien nodig.

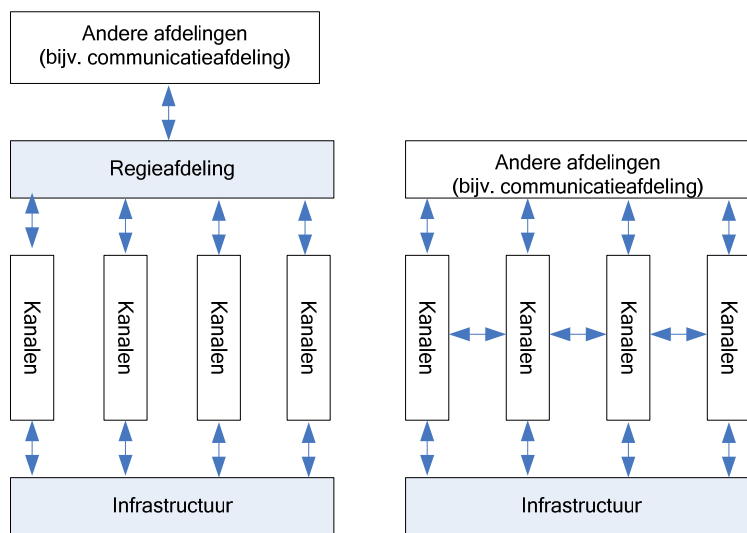
Het beleggen van rollen en verantwoordelijkheden

Het introduceren van een regieorganisatie kan met weerstand gepaard gaan. Er wordt immers een stukje autonomie van andere afdelingen afgenomen. Om een regieafdeling te doen slagen is steun van het management nodig. Om intrinsiek deel te gaan uitmaken van de dienstverlening moet een dergelijke afdeling worden opgezet als lijnafdeling en niet als stafafdeling die enkel adviezen uitgeeft. Voor het totaaloverzicht zou de regieafdeling zowel bij inbound als bij outbound communicatie betrokken moeten zijn. Het is mogelijk dat een dergelijke afdeling een extra stuk overhead met zich meebrengt. Of dit loont en haalbaar, is verschilt per organisatie. Afhankelijk van de politieke context en de organisatiestructuur en –cultuur kan goed coördineren tussen afdelingen ook een gewenst effect sorteren.

Bij de inrichting van de coördinatie van de afhankelijkheden tussen kanalen en afdelingen moet rekening worden gehouden met alle lagen van het coördinatiemodel. Dit betekent niet dat de inrichting van de coördinatie op alle niveaus afzonderlijk geschiedt. Het is best mogelijk dat heldere afstemming op proces en informatie niveau conflicten op politiek niveau kan voorkomen. Door echter de ogen open te houden voor alle niveaus en de afhankelijkheden tussen die niveaus mee te nemen in de inrichting kan worden voorkomen dat een kanalenstelsel een spaghettibrij blijft. Coördinatie is dan ook een bouwsteen van de multichannel overheid.

Modellen van verticale coördinatie

Hoewel de IBG vooroploopt met het expliciteren van een multichannel aanpak in een MCM regie afdeling, is de praktijk bij veel organisaties dat vele afdelingen onderling hun activiteiten moeten afstemmen. Figuur 9 geeft schematisch het verschil tussen deze twee modellen weer. Het links getoonde model is het regiemodel, zoals de IBG gebruikt. Het rechts getoonde model is het meest voorkomende model.



Figuur 9: modellen van verticale coördinatie

Beide modellen hebben hun voor- en nadelen. Het regiemodel creëert een sterke samenhang, maar vereist wel een duidelijke visie, de middelen om dit te realiseren en de transformatie van de organisatie. In veel organisaties zal de cultuur hiervoor niet klaar zijn. In het decentrale model behouden afdelingen en organisaties hun verantwoordelijkheden. Onderlinge afspraken en samenwerking spelen hierin een belangrijke rol.

Het hanteren van het coördinatiemodel kan tot beide van de uiterste modellen leiden. Dit is afhankelijk van het type organisatie en de aanpak waarvoor wordt gekozen. Vaak zal niet een van de uitersten worden bereikt, maar past een organisatie de regie aan op de (on)mogelijkheden van de organisatie. Door meer nadruk te leggen op de bestuur- en organisatielagen van het coördinatiemodel zal een model met regieafdeling of – organisatie meer aanspreken. Als de nadruk ligt op processen en informatie-uitwisseling sluit het decentrale model beter aan. Geen van deze modellen is echter exclusief: een regieafdeling zal niet werken als de informatie niet goed wordt uitgewisseld. Daarentegen kan het koppelen van informatie mislopen als er niet duidelijk rollen en verantwoordelijkheden zijn belegd.

9 Conclusies en geleerde lessen

De organisatie van MCM is een complex probleem, waarbij de samenhang en afhankelijkheden tussen de kanalen gecoördineerd moet worden. Dit is onderzocht aan de hand van theorie en een tiental casussen. In dit afsluitende hoofdstuk beantwoorden we de vragen door de belangrijkste conclusies, knelpunten en afwegingen uit de empirische studie te herhalen. Van daaruit reflecteren we op het gebruikte coördinatiemodel. Tenslotte geven we aan welke lessen organisaties kunnen trekken uit dit onderzoek en wat in een volgende fase onderzocht kan worden.

9.1 Coördinatiemodel: conclusies per laag

Organisaties hebben verschillende kanalen en systemen in gebruik, hebben andere doelen, middelen, structuur en cultuur. Er lijkt niet één oplossing te zijn voor alle organisaties. Voor de inrichting van de coördinatie hebben we twee soorten oplossingen gevonden; een regieorganisatie, welke beter presteert op samenhang en dienstverlening maar zware ingrepen vergt, terwijl decentrale coördinatie makkelijker te realiseren is maar tot minder afstemming leidt.

Per laag van het coördinatiemodel is een aantal conclusies te trekken. De belangrijkste noemen we hier en gebruiken daarvoor eenzelfde indeling als in hoofdstukken vijf, zes en zeven. Vervolgens reflecteren we kort op het coördinatiemodel zelf.

Governance en netwerk

Vanuit de literatuur is de hypothese ontstaan dat bestaande machtsstructuren en relaties invloed hebben op de (on)mogelijkheden van multichannel management in overheidsorganisaties. In de praktijk hebben we hiervoor steun gevonden. Belangrijkste les hieruit is dat het belangrijk is te erkennen dat de huidige status en organisatie-indeling het resultaat is van een eerder politiek proces. Het is belangrijk steun op te bouwen voor veranderingen om iets gewijzigd te krijgen. Op alle lagen is het opbouwen van vertrouwen belangrijk om tot goede samenwerking te komen. Dit zien we bijvoorbeeld terug bij de Kruispunbank, waar de voortrekker een fulltime baan heeft aan het verkopen en verdedigen van de aanpak op het hoogste politieke niveau.

Binnen organisaties kunnen de verantwoordelijkheden voor coördinatie bij een specifieke regieafdeling belegd worden. De meerwaarde hiervan kan variëren per organisatie en is onder andere afhankelijk van de cultuur en structuur van de organisatie.

Organisatieoverstijgend kan de overheid een dergelijke regierol in het netwerk innemen. Meer regie kan echter ten koste gaan van autonomie van andere partijen dat op zijn beurt weerstand kan opleveren. Door een constructieve atmosfeer te creëren op basis van vertrouwen en de nadruk op samenwerken te leggen, kunnen partijen zoveel mogelijk autonomie behouden. Samenwerken is dan ook het sleutel woord, waarbij een win-win situatie wordt gecreëerd. Partners, vooral uit de private sector, moeten er ook iets uithalen.

Afspraken, bijvoorbeeld over doorlooptijden, kosten en kwaliteit van dienstverlening, spelen een belangrijke rol. Contracten zijn daar een formalisering van. Contracten zijn echter maar een letter. Als er iets mis gaat dan moeten partners er samen uitkomen. In de

casussen is gebleken dat harde sancties vaak ontbreken bij contracten over service niveaus. Het onderhouden van een goede relatie met partners blijkt beter te werken dan hard contracteren. Samenwerken is het sleutelwoord, beamen ook geïnterviewden in de IBG en RDW casussen.

Belangrijk bij publieke dienstverlening is het afleggen van verantwoording. Dat kan bijvoorbeeld door een regieafdeling of –organisatie verantwoordelijk te stellen. Deze organisatie moet dan ook de bevoegdheden hebben om andere betrokkenen aan hun verantwoordelijkheden te houden. In de praktijk blijkt het verdelen van verantwoordelijkheden tussen de publieke en private partners nog wel lastig. Het goed inrichten van processen kan wel helpen bij de verantwoording als men ervan op aan kan dat processen correct worden afgewikkeld. Sommige zaken moeten echter hard te bewijzen zijn, daar kan niet worden gebouwd op de specificatie van de procesgang.

Organisatie en processen

Het afleggen van verantwoording door een organisatie of regieafdeling is alleen mogelijk als ook intern de verantwoordelijkheden goed worden belegd. Een stapsgewijze aanpak is dus noodzakelijk, zonder eerst afdelingen en kanalen verantwoordelijk te stellen voor hun acties kan er geen regie worden gevoerd. Belangrijk is dan de begripsvorming en cultuurverandering door de hele organisatie. Multichannel management is een aanpak die door de hele organisatie doorwerkt. Het werkt dan ook het best als de MCM afdeling als lijnafdeling en niet als adviserende staforganisatie wordt ingericht.

Om het introduceren van nieuwe kanalen makkelijker te maken en het mogelijk te maken voor klanten om tussen kanalen te ‘hoppen’ zouden kanalen losgekoppeld moeten worden van de inhoud. Dit ontkoppelpunt kan in de front- of back office worden belegd. Ook de midoffice aanpak bij gemeenten kan dienen als ontkoppelpunt. Op organisatieoverstijgend niveau kan een organisatie dienen als wegwijzer voor de overheid, waar dus niet inhoudelijk alles geregeld kan worden, maar wel een vertaling kan worden gemaakt van een specifieke situatie naar een doorverwijzing naar de juiste organisaties.

Een dergelijke wegwijzer kan zich baseren op een gedeelde informatiebasis. Zo’n gedeelde basis is ook een effectief afstemmingsinstrument en past bij de aanbeveling inhoud los te koppelen van het kanaal. Om klanten zo goed mogelijk te helpen zouden organisaties en afdelingen naast basisinformatie ook detailinformatie over de klant en idealiter ook gedragsinformatie uitwisselen. Dit vergroot de complexiteit echter enorm en daarmee de benodigde capaciteiten. Door middel van pilots kunnen organisaties bepalen wat de beste aanpak voor hen is.

Informatie en uitwisseling

Hoe complexer het netwerk van afdelingen en organisaties dat deelneemt in een stuk dienstverlening, des te groter het aantal begrippen. Om via ieder kanaal zeker te zijn dat voor de klant duidelijk is wat met elk begrip wordt bedoeld is semantische standaardisatie van begrippen en diensten van belang. In elk kanaal moet hetzelfde verstaan worden, zodat consistente antwoorden gegeven worden. De IND is bijvoorbeeld bij een onderzoek betrokken waarin wordt gekeken hoe regels apart beheerd kunnen worden. Daarnaast is het belangrijk dat organisaties ook technische gezien aansluiten bij standaarden, zodat (toekomstige) interoperabiliteit gewaarborgd is.

Een multichannel aanpak kan beginnen bij de front office, een eventuele midoffice of de back office. Geen van deze wijzen is exclusief; multichanneling is in eerste instantie natuurlijk een front office verhaal, maar zonder goede back office kan zelfs de beste front office spaak lopen. Daarbij werkt een multichannel aanpak door in de hele organisatie, er kan zelfs voor gekozen worden het concept back office wat af te zwakken door sommige kanalen direct de back office in te laten lopen, terwijl er ook balies zijn en enkele transacties zelfs elektronisch af te handelen zijn.

In een netwerk kan een gedeelde informatiebasis een belangrijk deel van de afstemming voor zijn rekening nemen. Hoe meer organisaties echter deelnemen, one-stop-shops hebben immers meer betrokkenen, des te hoger de eisen aan de basis.

Reflectie op het raamwerk

Een conceptueel raamwerk zoals we als uitgangspunt hebben genomen in dit document is natuurlijk een abstractie van de werkelijkheid. Daarom is het altijd moeilijk de resultaten van het onderzoek in dat model te plaatsen. In reflectie op het model blijkt dat de onderverdeling in een (super-) organisatorisch, een proces en een informatie (technisch) niveau zeer bruikbaar is om de verschillende typen en lagen van coördinatie inzichtelijk te maken.

De proceslaag kan beter onderzocht worden als een procesanalyse deel uitmaakt van het onderzoek. Voor de volgende fase van het onderzoek valt dan ook aan te bevelen enkele dienstverleningsprocessen te inventariseren en te analyseren. Op deze manier valt vanuit de analyse te bekijken welke knelpunten er zijn en zijn we daarvoor niet afhankelijk van de identificatie daarvan door gesprekspartners.

Het onderscheid tussen de laag van macht en vertrouwen en de (inter-) organisatie laag daaronder is in het huidige model niet makkelijk te maken. Mogelijkerwijs kan er daarom een 'politieke' laag aan de bovenkant van het model worden toegevoegd.

9.2 Lessen over transformatie en coördinatie

In antwoord op vraag 6 is een aantal lessen te trekken uit de onderzochte casussen. Deze geven we puntsgewijs. Voor de achtergrond achter de lessen verwijzen we naar de inhoudelijke hoofdstukken.

Succesfactoren

- Persoon of groep die 'er helemaal voor gaat' door er een soort persoonlijke missie van te maken en het onderwerp op de agenda te plaatsen en te houden.
- Alleen inzetten van meerdere kanalen is niet genoeg; een multichannel aanpak (en het besef van de inter-afhankelijkheden tussen kanalen) moet als een soort cultuur door de organisatie lopen.
- Om weerstand het hoofd te bieden moet een integrale aanpak van de kanaalstructuur ook backup van het management hebben.
- Kanaalontwerp onafhankelijk maken van de inhoud, of de inhoud in de verschillende kanalen aan elkaar koppelen en met elkaar te synchroniseren
- Definieer en expliciteer rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden om regie en naleving daarvan mogelijk te maken.

- De klant hoeft de organisatie niet te snappen; de organisatie moet de klant snappen. Gebruik logische URL's, verschillende versies van de website voor klanten met verschillende vaardigheden, gebruik logische kanalen en laat de klant het kanaal kiezen.
- “*E-governance must precede e-government*” (Jerry Mechling, John F. Kennedy School of Government, Harvard University); overheden moeten begrijpen dat een veranderende samenleving, netwerken en dienstverlening niet altijd past bij oude organisatiestructuren en –culturen.
- Maak, zover mogelijk gemaakt door de juiste verhoudingen, gebruik van andere partijen als dat een logische schakel is in de dienstverlening. Een continuüm of care aanpak, waarbij de dienstverlening moeiteloos van de ene op andere organisatie overgaat, kan door de overheid worden gefaciliteerd met goede basisvoorzieningen.

Transformatie

- Front office verbeteren kan, maar op termijn moet ook de back office mee, anders wordt dat de bottleneck. Om uiteindelijk meer geïntegreerde diensten te kunnen leveren is reorganisatie van de back office nodig (de rol van een “midoffice” is dan tijdelijk).
- In complexe netwerken kan een regieorganisatie erg helpen, waarin de focus ligt op samenwerken met behoud van autonomie.
- De keuze voor een sociale-, dis- of re-intermediatie strategie biedt uitdagingen maar ook kansen in een netwerk. Een goede mix van strategieën kan zowel efficiency als dienstverlening verbeteren.
- Een integrale coördinatie vanuit een multichannel structuur heeft impact op organisatie, proces en technisch niveau.
- Een one-stop-shop zonder kanaalsturing kan een win-win situatie opleveren doordat klanten de juiste weg wordt gewezen, wat onnodige vragen bij andere organisaties reduceert en een vroegtijdige reality-check kan bieden.
- Het houden van pilots, bijvoorbeeld met een kleine populatie, en het achteraf evalueren kan fouten en problemen voorkomen.
- Richt service centra van de overheid in met computers waar mensen gebruik kunnen maken van het internetkanaal terwijl ze daarvoor niet zelf een pc hoeven te hebben en vragen om opheldering gelijk kunnen stellen, zonder van kanaal te wisselen.

Coördinatie

- Bij publiek-private netwerken ligt de centrale uitdaging bij privacy, authenticatie en mandaten
- Private instellingen kunnen lokale beheerder krijgen. Daar stopt de overheid en neemt de lokale beheerder de verantwoordelijkheden over en kan daar ook op worden aangesproken.
- In een netwerk kan de overheid een rol als trusted third party spelen, bijvoorbeeld in het afsluiten van overeenkomsten tussen werkgever en -nemer.
- Een gedeelde en actuele informatiebasis wordt heel belangrijk in een netwerk.
- Bij publieke dienstverlening moet de overheid deels controle houden over de rol die private partijen spelen, zo controleert de Belastingdienst toegang en gebruik van de community, heeft de Kruispuntbank gebruikersovereenkomsten en werkt de RDW met erkenningen.
- Organisaties doen het op hun eigen manier, de een maakt gebruik van extra schakels, terwijl de ander juist schakels uitschakelt. Ook richt de ene organisatie zich op de back office en pakt die geheel aan, terwijl een andere organisatie eerst de front office op orde brengt. Wat voor welke organisatie werkt is afhankelijk van zaken als cultuur en structuur van de organisatie, maar ook van doelgroep en dienstverleningsstrategie.

- Efficiency door herontwerp van de kanaalstructuur en het verbeteren van de dienstverleningsketen kunnen hand in hand gaan.
- Adaptiviteit is een belangrijk criterium dat dwars door de lagen (organisatie, proces en technologie) loopt. Dit vereist goed overzicht en regie over de kanalen.
- Het samenbrengen van informatie bij één punt is niet alleen voor klanten nuttig, maar ook voor andere overheidsorganisaties die op die manier makkelijk bij de informatie kunnen.
- Het vergaren van klantinformatie is bruikbaar voor het management om meer inzicht te krijgen in klantgedrag en daar eventueel op te kunnen sturen. Daarnaast kan de klant erdoor worden geholpen doordat medewerkers de context van de klant weten.

9.3 Vervolgonderzoek

Ons onderzoek laat zien dat er niet één beste coördinatiemodel is dat alle organisaties past. Doelgroepen, middelen, systemen, machtsverhoudingen, processen, diensten, culturen en structuren zijn daarvoor te verschillend. Het organiseren van kanalen vraagt maatwerk. Voor vele organisaties is een goed gecoördineerd, effectief en efficiënt kanalenstelsel nog geen werkelijkheid. Met kleine stappen kan naar een betere situatie worden toegewerkt. Dit vereist betere kennis van de huidige situatie en van theoretische (on)mogelijkheden. Organisaties kunnen erg veel van elkaar leren aangezien iedereen worstelt met dezelfde problematiek, maar andere oplossingen bedenkt. In dit document hebben we een eerste inventarisatie proberen te maken van dergelijke coördinatieoplossingen, zodat de pogingen om te verbeteren beter gecoördineerd kunnen worden.

In een vervolgonderzoek kunnen we door workshops kennis overdragen en middels simulatiegames actief problemen analyseren, oplossingsrichtingen ontwerpen en de consequenties daarvan doorzien. Een goede insteek lijkt daarvoor de procesgang te zijn, waarbij wordt gekeken naar de processen die klanten doorlopen en de bijbehorende dienstverleningsprocessen van de organisaties die deel uitmaken van het dienstverleningsnetwerk. Uiteindelijk kan deze eerste voorzet om worden gezet in een stappenplan waar organisaties concreet mee aan de slag kunnen.

Referenties

- Axelrod, R. (1984). *Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1963). Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. *American Political Science Review*, 57(3), 632-642.
- Cabinet Office. (2003). Channels for Electronic Service Delivery: an Outline of the Policy. *Framework Policies*. Retrieved 02-06-2008, 2008, from [http://archive.cabinetoffice.gov.uk/e-envoy/frameworks-channels-moderngov/\\$file/cpintro.htm](http://archive.cabinetoffice.gov.uk/e-envoy/frameworks-channels-moderngov/$file/cpintro.htm)
- Chircu, A. M., & Kauffman, R. J. (1999). Strategies for Internet Middlemen in the Intermediation/Disintermediation/Reintermediation Cycle. *Electronic Markets*, 9(1), 109-117.
- Church, R. (2004). Delivering e-Government Through Multiple Channels – A Radical Approach. Warwickshire: Focus Solutions Group plc.
- De Groot, M. (2004). *Designing an architecture for integrating subject information*. Unpublished master thesis, Delft University of Technology, Delft.
- De Vries, H., Verheul, H., & Willemse, H. (2003). Stakeholder Identification in IT Standardization Processes. *Proceedings of the Workshop on Standard Making: A Critical Research Frontier for Information Systems, MISQ Special Issue Workshop, Seattle, WA, December, 12-14*.
- Flinders, M. (2005). The Politics of Public-Private Partnerships. *The British Journal of Politics and International Relations (BJPIR)*, 7, 215-239.
- Gortmaker, J. (2008). Designing a Reference Architecture for the Accountable & Adaptive Orchestration of Public Service Networks. Unpublished doctoral dissertation (forthcoming). Delft University of Technology.
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2002). Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 20(2), 107-118.
- Heerink, L., Lankhorst, M. M., Van Leeuwen, D., & Klievink, B. (2008). *Instrumenten en technologie voor kanaalmanagement. [Kanalen in Balans D3.3]*. Enschede: Telematica Instituut.
- Janssen, M., Gortmaker, J., & Wagenaar, R. W. (2006). Web Service Orchestration in Public Administration: Challenges, Roles, and Growth Stages. *Information Systems Management*(Spring 2006), 44-55.
- Janssen, M., & Van Veenstra, A. F. (2005). Stages of Growth in e-Government: An Architectural Approach. *The Electronic Journal of e-Government*, 3(4), 193-200.
- Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- Klievink, B., Derks, W., & Janssen, M. (2008). Architecture and Governance Challenges for Public Service Networks In P. Saha (Ed.), *Advances in Government Enterprise Architecture*: IGI Global.
- Klievink, B., Janssen, M., Lankhorst, M. M., & Leeuwen, D. v. (2008). *Regie van samenwerkende dienstverleners*. Enschede: Telematica Instituut.
- Kumar, V., & Venkatesan, R. (2005). Who are the multichannel shoppers and how do they perform?: Correlates of multichannel shopping behavior. *Journal of Interactive Marketing*, 19(2), 44-62.
- Landman, T. (2003). *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction* (Second ed.). London: Routledge.
- Lankhorst, M. M., Oude Luttighuis, P. H. W. M., Klievink, A. J., & Fiel, E. (2008). *Kanaalpatronen*. Enschede: Telematica Instituut.
- Lieshout, R. H. (1993). *Anarchie en Hierarchie: een theorie van internationale betrekkingen en buitenlandse politiek*. Bussum: Coutinho.

- Linder, S. H. (1999). Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings. *American Behavioral Scientist*, 43(1), 35-51.
- Madhok, A. (1995). Opportunism and trust in joint venture relationships: an exploratory study and a model. *Scandinavian Journal of Management*, 11, 57-74.
- Malone, T. W., & Crowston, K. (1994). The interdisciplinary study of coordination. *ACM Computing Surveys (CSUR)*, 26(1), 87-119.
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (2003). Managing the Hollow State: Collaboration and Contracting. *Public Management Review*, 5(1), 1-18.
- Mintzberg, H. (1971). Managerial Work: Analysis from Observation. *Management Science*, 18(2), 97-110.
- Mintzberg, H. (1996). Managing Government, Governing Management. *Harvard Business Review*(May-June 1996).
- Nye, J. S. (2005). *Understanding international conflicts: an introduction to theory and history* (Fifth ed.). New York: Longman.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Books.
- Pieterse, W. (2008). *Kanaalstrategie - op weg naar de ideale Multi-Channel Management strategie*. [Kanalen in Balans D2.1]. Enschede: Telematica Instituut.
- Pongsiri, N. (2003). Public-Private Partnerships in Thailand: A Case Study of the Electric Utility Industry. *Public Policy and Administration*, 18(3), 69.
- Rosenau, P. V. (1999). Introduction. The Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships. *American Behavioral Scientist*, 43(1), 10-34.
- Sclar, E. (2000). *You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization*. Ithaca, New York: Cornell University Press
- Smith, W. K., & Tushman, M. L. (2005). Managing Strategic Contradictions: A Top Management Model for Managing Innovation Streams. *Organization Science*, 16(5), 522-536.
- Steinfeld, C., Bouwman, H., & Adelaar, T. (2002). The Dynamics of Click-and-Mortar Electronic Commerce: Opportunities and Management Strategies. *International Journal of Electronic Commerce*, 7(1), 93-119.
- Teerling, M. L., Pieterse, W., Klievink, B., Lankhorst, M. M., Janssen, M., & Boekhoudt, P. (2007). *Multichannel Management - de stand van zaken*. Enschede: Telematica Instituut.
- Teweldeberhan, T. W. (2005). *Gaining Insight Into Business Networks: A Simulation Based Support Environment to Improve Process Orchestration*. Delft: Tamrat Woldu Teweldeberhan.
- Tsay, A. A., & Agrawal, N. (2004). Channel Conflict and Coordination in the E-Commerce Age. *Production and Operations Management*, 13(1), 93-110.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, 22(2), 233-261.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods* (Third ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Zuurmond, A. (2003). De Verwaarloosde Staat: pleidooi voor een Copernicaanse wending in het Openbaar Bestuur, *Inaugural Address*. Leiden University.

Dankwoord

Vele mensen hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit document, door mee te denken, door discussie, het geven van informatie en andere manieren. Als blijk van erkenning willen we de mensen die hebben bijgedragen hier noemen. Allereerst zijn dat natuurlijk de leden van het Kanalen in Balans onderzoeksteam en de projectpartners in PMC en Stuurgroep.

Veel van de informatie die is gebruikt in dit document hebben wij in interviews en gesprekken vergaard, onze gesprekspartners waren: Nico Bults (IND), Arthur Fokkinga (Belastingdienst), Jan Kouijzer (IBG), Nick Andriess (Progress Software), Réjean Roy (Cefrio, Canada), Edwin Lau (OECD), Peter Maes (Kruispuntbank, België), Serge Gélinas (Info Entrepreneurs, Canada), Frans Kragten (BOVAG), Alex Janssen (BOVAG), Pierre-Antoine Ferron (Gemeente Montréal), Dick Laan (Gemeente Enschede), Simone Rodenburg (Gemeente Enschede), Jenny Cals (SVB), Simone Dobbelaar (IND), Ronald Jongeneel (SVB), Arno van der Meij (SVB), Monique Charbonneau (Cefrio, Canada), Yvan Lauzon (Government of Québec, Canada), Jeanette Fraser (Service Canada), Arre Zuurmond (Zenc).

Naast deze mensen willen we ook de deelnemers aan de Kanalen in Balans Workshop in april 2008 en de deelnemers aan de workshop op de International Conference on Digital Government Research (dg.o 2008) danken voor hun bijdragen in de discussies. Tenslotte dank aan de respondenten die de tijd hebben genomen de enquête in te vullen.