

– Digital Austria –

Wat kan Nederland leren van de Oostenrijkse strategie voor eGovernment?

– een publicatie van HEC en ICTU over good-practices in Europese lidstaten –

Inhoud

	Voorwoord	4
1	Inleiding	6
2	De Oostenrijkse context	10
2.1	Samenleving	10
2.2	Politiek	12
2.3	Economie	14
2.4	Bestuur	15
3	eGovernment in Oostenrijk	17
3.1	Uitgangssituatie	17
3.2	Mijlpalen eGovernment in Oostenrijk	19
3.3	Informatie-architectuur centraal	21
3.4	Sturing van eGovernment	24
4	Lessons to learn	27
Bijlagen	Referenties	29
	CV Posch, CIO Oostenrijk	30

Deze publicatie is opgesteld door drs. E.J. Mulder, hoofd Europa Unit van Het Expertise Centrum (www.hec.nl).

De research voor deze publicatie is voor een groot deel gedaan door mevrouw drs. K. Winkelhorst.

ISBN: 978-90-75239-31-7

grafisch ontwerp: vos en thijs die zijn (vos broekema en thijs verbeek)

Voorwoord

De 'elektronische overheid' is een belangrijke motor achter de modernisering die momenteel overheidsbreed gaande is. Onder de noemer van 'eGovernment' wordt in allerlei programma's hard gewerkt aan voorzieningen voor nieuwe infrastructuren en toepassingen om de diensten en processen binnen de publieke sector te verbeteren.

Ook andere Europese landen investeren in eGovernment.

De aanpak en ervaringen van deze landen kunnen de vormgevers van de elektronische overheid in Nederland interessant vergelijkingsmateriaal bieden, en misschien zelfs inspiratie of troost.

Om een platform voor discussie te bieden hebben HEC en ICTU, vanuit hun beider betrokkenheid bij de vormgeving van de elektronische overheid, besloten gezamenlijk een aantal conferenties te organiseren onder de noemer the Hague ICT Conferences (HIC).

De eerste HIC heeft plaatsgevonden op 25 oktober 2005.

Onderwerp was de succesvolle aanpak van eGovernment binnen de lokale overheid van de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen.

De tweede HIC stond in het teken van eGovernment in Oostenrijk. Deze publicatie is een neerslag van het bezoek dat de Oostenrijkse Chief Information Officer dr. Reinhard Posch daartoe in juni 2006 aan Nederland heeft gebracht. Naar aanleiding van zijn lezing heeft een discussie plaatsgevonden met als leden van het panel:

- + de heer J.W. Broekema, ICTU, OSSOS,
- + de heer H. Broeders, CapGemini, directeur,
- + de heer J. Hakkenberg, RDW, directeur en voorzitter Rijksbrede Benchmarkgroep en Manifestgroep,
- + de heer M. Frequin, ministerie van Economische Zaken, DG Energie en Telecom.

De voor u liggende publicatie is gemaakt op basis van de uitgevoerde research, de inleidingen van de sprekers en de discussie tijdens de bijeenkomst. Het gaat om een beknopt naslagwerk en een beschouwing over 'lessons learned'.

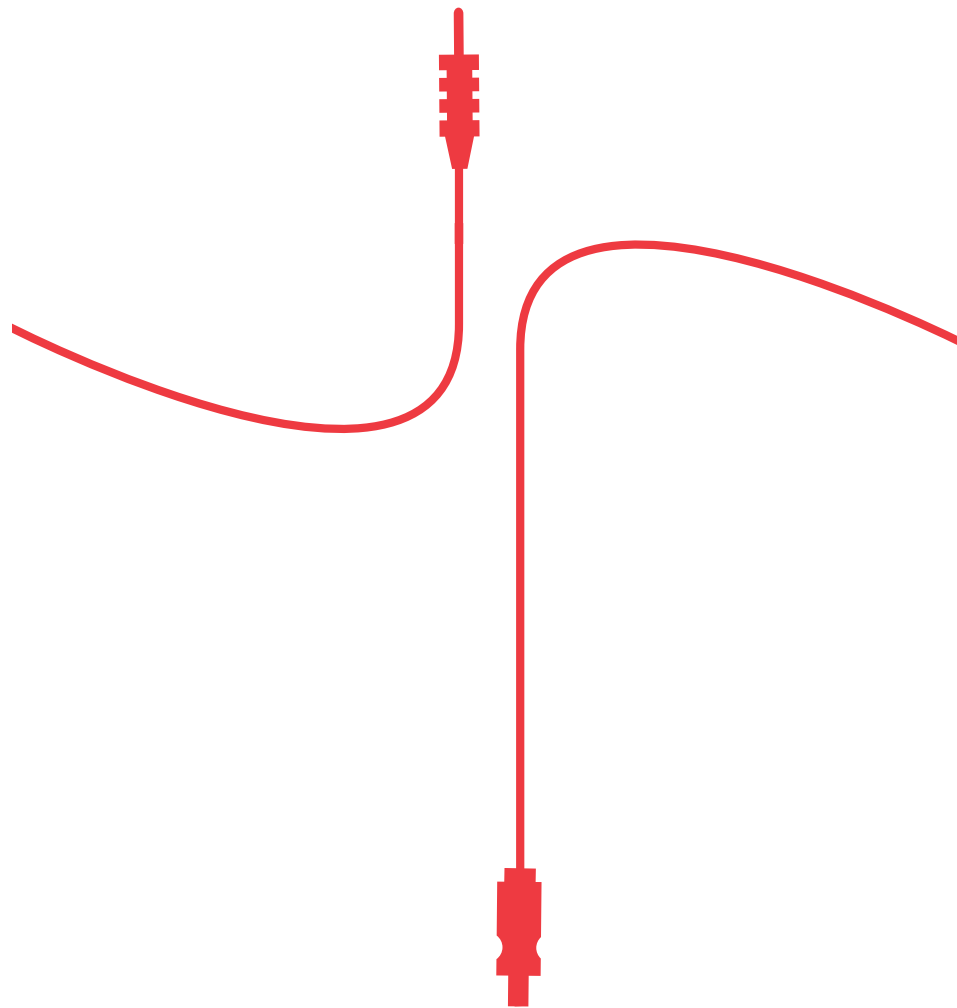
Wij wensen u veel leesplezier.

Het Expertise Centrum

Stichting ICTU

drs. L.J.E. Smits
Directeur

mw. E.Y. Bogerman
Directeur



1. Inleiding

Modernisering van de publieke sector staat hoog op de Nederlandse politieke agenda. Thema's als administratieve lastenverlichting, kwaliteit van de dienstverlening en afslanking van het ambtelijk apparaat vragen om een slimme inzet van ICT. Inmiddels loopt een groot aantal initiatieven om met behulp van ICT te komen tot verbetering van het functioneren van de publieke sector. Dit gebeurt onder de noemer van de Elektronische Overheid, in het buitenland ook wel eGovernment¹ genoemd.

Op landelijk niveau wordt vooral fors geïnvesteerd in infrastructurele voorzieningen, zoals DigiD, Burgerservicenummer, Persoonlijke Internet Pagina en dergelijke. Tegelijkertijd lopen in een aantal sectoren grootschalige moderniseringsprogramma's. Voorbeelden zijn ICT in de zorg, het Elektronisch Kind Dossier (EKD) binnen de jeugd(gezondheids)zorg, de E-gemeente en het Waterschapshuis.

Ondanks al deze inspanningen worden vorderingen maar moeizaam geboekt². Met name de daadwerkelijke implementatie van nieuwe processen en systemen blijkt een grote uitdaging. Belangrijke vraagstukken die bij de invoering van eGovernment spelen zijn:

- + Hoe komen we van best-practice tot landelijke opschaling en invoering?
- + Hoe benutten we als overheid de kennis en expertise van het ICT-bedrijfsleven beter?
- + Met welke architectuur en standaards geven we eGovernment vorm?
- + Hoe gaan we om met het kosten-baten-vraagstuk?
- + Hoe moet de coördinatie en sturing van de ontwikkeling van eGovernment verlopen?

Nederland is niet het enige land dat worstelt met dit soort vraagstukken. Ook andere Europese landen lopen hier tegen aan. Een aantal van dit soort landen slaagt er toch in om goede voortgang te boeken met eGovernment. Vanzelfsprekend zijn de omstandigheden niet altijd vergelijkbaar. Een aantal factoren draagt bij aan het relatieve succes van andere landen ten opzichte van Nederland, zoals:

- + Bestuurlijke cultuur.
- Nederland staat bekend om zijn poldermodel en bijbehorende

overleg- en consensuscultuur. Geen ideale voedingsbodem voor centrale sturing die noodzakelijk is bij de ontwikkeling van architecturen en standaards voor eGovernment. Andere landen kennen vaak een meer centralistisch model. Zo is binnen landen als de UK en Oostenrijk een Chief Information Officer actief, rechtstreeks vallend onder de premier of bondskanselier. De case van Oostenrijk zal echter laten zien dat centrale sturing alleen niet dé oplossing is voor de invoering van eGovernment. Aanvullende arrangementen, zoals politiek leiderschap, structureel overleg met alle betrokken partijen en kennisdisseminatie, spelen zeker zo'n grote rol.

- + Maatschappelijke omstandigheden.

In Nederland kennen we een kwalitatief goed bestuur met een relatief hoog niveau van ICT-investeringen. Voor wat betreft de invoering van eGovernment worden wij geconfronteerd met de wet van de remmende voorsprong. Zo hebben relatieve nieuwkomers binnen de Europese Unie (zoals bijv. de Baltische staten) weinig last van bestaande legacy en kunnen daardoor vanuit een relatieve green field situatie snel vorderingen maken bij de modernisering van hun overheidsapparaat. Ook andere maatschappelijke factoren kunnen een rol spelen bij de verschillen in tempo bij de invoering van eGovernment, zoals bijvoorbeeld grote geografische afstanden (Zweden, Finland) of fraudebestrijding (Bulgarije, Roemenië).

Ondanks deze contextuele verschillen is het leerzaam te kijken naar de aanpak en ervaringen in andere landen. De laatste jaren bestaat er binnen Europees verband steeds meer belangstelling voor het uitwisselen van good practices tussen individuele lidstaten. Deze uitwisseling richt zich tot nu toe vooral op uitwisseling van ervaringen rondom concrete projecten. Op het niveau van nationale strategieën vindt nog weinig structureel onderzoek en uitwisseling plaats. Voor zover bekend is alleen de OECD actief op dit terrein³.

¹ Door de EU wordt eGovernment gedefinieerd als: "The use of information and communication technologies in public administration combined with organisational change and new skills in order to improve public services and democratic processes and strengthen support to public policies".

² Zie bijvoorbeeld de achterliggende probleemstelling voor de nota Rijksbrede ICT agenda van het ministerie van Economische Zaken: Beter presteren met ICT (2004);

³ Zie de country-reviews van het eGovernment-project van de OECD.

In deze publicatie behandelen wij de Oostenrijkse aanpak voor eGovernment. Oostenrijk heeft de laatste jaren enorme voortgang geboekt bij de ontwikkeling van eGovernment. Recentelijk (2006) zijn deze inspanningen bekroond met een eerste plaats binnen de EU-benchmarks voor online dienstverlening⁴.

Oostenrijk is qua bestuurlijke structuur redelijk met Nederland te vergelijken. Ook Oostenrijk kent een vrij decentrale structuur, met Länder (die autonomer zijn dan onze provincies) en een groot aantal gemeenten (meer dan tweeduizend). Vragen die dan opkomen zijn:

- + Hoe wordt in een dergelijke decentrale bestuurlijke context voortgang geboekt op het gebied van eGovernment? Welke strategie ligt daaraan ten grondslag?
- + Welke architectuur gebruiken de Oostenrijkers als uitgangspunt? In hoeverre verschilt deze van de Nederlandse NORA?
- + Welk besturingsmodel hanteert men? Welke partijen zijn bij de implementatie van eGovernment betrokken?

Aan het slot van deze inleiding willen we nog even kort ingaan op de betekenis van benchmarks. Dit instrument wordt de laatste jaren met name door de Europese Commissie gehanteerd om individuele lidstaten van elkaar te laten leren, maar vooral ook om tot snellere invoering van eGovernment te komen. De ontwikkelingen in Europa blijven namelijk achter bij de vorderingen die andere economische regio's (zoals Azië en de VS) maken. Vandaar dat de Europese Commissie begin 2006 een EU-breed actieplan voor eGovernment heeft uitgebracht⁵.

De benchmarks dragen ontegenzeggelijk bij aan een verhoogde aandacht voor de vorderingen op het gebied van eGovernment. Zeker ook in Nederland, dat in de laatste EU-benchmarks relatief matig scoort (middenmoot). Toch zijn enige relativerende opmerkingen bij deze benchmarks op hun plaats:

- + De methodologie van de benchmarks is vrij 'plat'. Er wordt vooral gekeken naar aanwezigheid en inhoud van digitale overheidsdiensten. Of overheden op deze manier inderdaad altijd bezig zijn burgers en bedrijven slimmer te bedienen, is de vraag. De 'geen loket-gedachte', zoals die door een aantal Nederlandse overheidsorganisaties wordt gepropageerd, wordt niet meegeteld.
- + De benchmarks meten alleen het aanbod van diensten, en niet het actuele gebruik ervan.

Dit is steeds meer een algemeen punt van aandacht. Het gebruik van burgers en bedrijven blijft namelijk achter bij het aanbod van digitale overheidsdiensten. De ontwikkeling van de e-skills van de burger (met name ouderen, gehandicapten e.d.) moet daarom meer aandacht krijgen.

+ De benchmarks geven niet weer welke structurele aanpassingen overheden in de back-offices nemen in het kader van hun moderniseringsprogramma's. De inspanningen van de Nederlandse overheid op het gebied van stroomlijning van basisgegevens zijn bijvoorbeeld niet terug te vinden. De veronderstelling daarbij is wel dat hiermee op termijn een versnelde invoering van digitale overheidsdiensten mogelijk is.

⁴ Zie Online Availability of Public services, How is Europe progressing, Cap Gemini, juni 2006

⁵ Europese Commissie, Actieplan eGovernment, Versnelde invoering van de elektronische overheid voor het nut van iedereen, 25 april 2006.

2. De Oostenrijkse context

In een studie als deze kunnen we alleen op hoofdlijnen een schets geven van de relevante context. In dit hoofdstuk gaan we daarom achtereenvolgens kort in op de: Oostenrijkse samenleving, politiek, economie en bestuur.



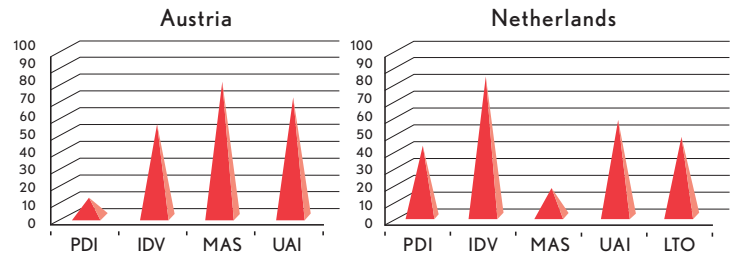
2.1 Samenleving

Oostenrijk is ongeveer twee keer zo groot als Nederland maar heeft slechts de helft van ons aantal inwoners: circa acht miljoen. Deze wonen voor het grootste deel in steden (65%). Ook in Oostenrijk heeft de vergrijzing toegeslagen. Ongeveer 40% van de Oostenrijkers is ouder dan 45 jaar. Dit legt een forse druk op het zorg- en pensioensysteem.

De volgende tabel ⁶ geeft een aantal basisgegevens weer van de Oostenrijkse samenleving (in vergelijking met de Nederlandse). Opvallend is onder meer de relatief hoge migratieratio en multi-culturele samenstelling van de Nederlandse samenleving.

Gegevens 2006	Oostenrijk	Nederland
+ bevolking	8.192.880	16.491.461
+ oppervlakte	83.870 km ²	41.526 km ²
+ levensverwachting bij geboorte	79,07	78,96
+ leeftijdsopbouw	0-14 jaar: 15,4%	0-14 jaar: 18%
+ migratie ratio	15-64 jaar: 67,5%	15-64 jaar: 67,8%
+ etnische groepen	65 jaar en ouder: 17,1% 1,94 migrant(en) / 1.000 inw. Oostenrijkers: 91,1% Anders: 8,9% (voormalig Joegoslaven, Turken, Duitsers)	65 jaar en ouder: 14,2% 2,72 migrant(en) / 1.000 inw. Nederlanders: 83% Anders: 17% (waarvan 9% van niet-westerse origine, vnl Turken, Marokkanen, Antillianen, Surinamers en Indonesiërs)

Ook in cultureel opzicht kunnen de samenlevingen van Oostenrijk en Nederland met elkaar worden vergeleken. De bekende onderzoeken van Geert Hofstede ⁷ bieden hiervoor een basis. Zijn internationale vergelijking van Nederland en Oostenrijk levert het volgende beeld op:



PDI = power distance index
IDV = individualism
MAS = masculinity

UAI = uncertainty avoidance index
LTO = long term orientation

⁶ Zie www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/nl.html

⁷ Zie www.geert-hofstede.com

Opvallend uit de vergelijking is de lagere score van Oostenrijk op indicatoren als machtsongelijkheid (power distance) en individualisme⁸. Deze dragen bij aan een grotere gelijkheid dwars door de grenzen van sociale lagen en instituties binnen de Oostenrijkse samenleving en bereidheid tot samenwerking. Een Oostenrijkse expert verbonden aan een Europees opleidingsinstituut in Nederland verbaasde zich in een interview over het 'tokoïsme' in Nederlandse organisaties. "Ondanks de in het eerste opzicht grote openheid en transparantie heeft eigenlijk iedereen vooral oog voor zijn eigen 'winkel', anderen moeten zich daar vooral niet teveel mee bemoeien".

2.2 Politiek

Het Oostenrijkse politieke systeem kent zeer georganiseerde politieke partijen, die verweven zijn met andere maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Door middel van het zogenaamde *Proporzsystem*⁹ zijn de politieke partijen, evenredig aan hun sterkte in het parlement, vertegenwoordigd in de leiding van staatsbedrijven en publieke organisaties.

De vier grootste politieke partijen in Oostenrijk zijn:

- + *Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ)*: de sociaal-democratische partij;
- + *Österreichische Volkspartei (ÖVP)*: deze partij streeft naar een christelijke samenleving waarin ruimte is voor particulier initiatief. Hierin is een belangrijke rol weggelegd voor belangenorganisaties van boeren, arbeiders en de middenklasse;
- + *Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ)*: deze partij is van oorsprong liberaal-conservatief, maar is sinds eind jaren tachtig extreem-rechts georiënteerd;
- + *Die Grünen*: deze partij heeft het milieu hoog op de agenda staan.

In 1995 trad Oostenrijk toe tot de Europese Unie. In deze periode kwamen relatief veel vluchtelingen en arbeidsmigranten naar Oostenrijk, met name als gevolg van de oorlog in Joegoslavië van 1992 tot 1995. Een groot deel van de Oostenrijkers had weinig op met de Europese Unie en vreesde dat de uitbreiding van de EU een toestroom van nog meer goedkope arbeidskrachten uit Oost-Europa tot gevolg zou hebben. Vele burgers ervoeren bovendien het bovengenoemde *Proporzsystem* als beklemmend, omdat hiermee alle maatschappelijk relevante functies en macht waren verdeeld tussen de sociaal democraten en de confessionelen.

Jörg Haider (FPÖ) speelde op deze gevoelens van angst en onvrede in met zijn extreemrechtse uitspraken, het relativeren van het nationaal-socialistische verleden van Oostenrijk en het propageren van een katholieke burgerzin. In de verkiezingen van 1999 werd de FPÖ met 27,2% van de stemmen de tweede partij in het parlement. Vooral jonge Oostenrijkse kiezers schaarden zich achter Haider omdat zij verandering wilden van de bestaande maatschappelijke structuren. De extreem rechtse regeringsdeelname viel bij de regeringsleiders van de toenmalige veertien overige EU-landen niet in goede smaak. Zij stelden in 2000 sancties in tegen Oostenrijk. Echter, na een advies van een raad van wijzen uit de Europese Politiek werden de sancties al snel opgeheven, omdat duidelijk was dat de EU er niet voor kon zorgen dat de FPÖ zich terugtrok uit de regering. Bovendien werd de Europese zaak in Oostenrijk met het sanctiebeleid geen eer aangedaan.

Onder leiding van ÖVP-voorman Wolfgang Schüssel werd er een 'zwart-blauwe' coalitie gevormd tussen de ÖVP en de FPÖ. Het beleid van bondskanselier Schlüssel van de laatste zes jaar heeft in het kader gestaan van sociaal-economische hervormingen. Deze zouden moeten leiden tot de verbetering van het functioneren van de arbeids- en kapitaalmarkt.

De hervormingen¹⁰ betroffen met name:

- + bezuinigingen binnen de overheid (10.000 ambtenaren minder in 2006);
- + pensioenhervormingen (aanvang 2004);
- + hervormingen in het belastingstelsel;
- + verbetering van de positie van Oostenrijk als vestigingsplaats voor bedrijven (door de vennootschapsbelasting van 34 naar 25% per 2005);
- + hervormingen van het gezondheidszorgsysteem (per 2005);
- + hervormingen van de krijgsmacht (halvering per 2010).

Het op privatisering en hervorming gerichte beleid van de regering ÖVP/FPÖ blijkt er inderdaad in te zijn geslaagd een flexibelere arbeidsmarkt te creëren; er worden nieuwe technologieën toegepast en er is een substantiële toename van de export (13% toename in 2004).

⁸ Verder valt in de vergelijking de hoge score 'mannelijke' waarden en normen op in de Oostenrijkse samenleving. Dit heeft waarschijnlijk te maken met een toch wat traditionelere basis.

⁹ Zie www.planet.nl/planet/show/id=884675/contentid=518722/frameid=1233751/

¹⁰ Zie: www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/landen/europa/oostenrijk.htmlsc=275c52

Op 1 oktober 2006 hebben nieuwe verkiezingen plaatsgevonden, waarbij de SPO als grootste partij uit de bus is gekomen, gevolgd door de ÖVP. Inmiddels is een nieuwe regering gevormd met een brede coalitie van sociaal-democraten en christen-democraten (naar Duits voorbeeld).

2.3 Economie

Oostenrijk wordt gekenmerkt door een goed ontwikkelde markt-economie en een hoge levensstandaard. In de volgende tabel¹¹ wordt een aantal kerngegevens van de Oostenrijkse economie weergegeven.

Gegevens 2005	Oostenrijk	Nederland
+ BNP (marktprijzen)	245 miljard €	501 miljard €
+ BNP per inwoner in koopkracht. standaard EU = 25 =100	123,2	123,5
+ BNP groei ratio	1,8%	1,1%
+ inflatie	2,1%	1,5%
+ werkloosheid	5,2%	4,7%
+ staatsschuld	62,9%	52,9%
+ balans overheidsbegroting	-1,5%	-0,3%

In Oostenrijk is het grootste deel van de beroepsbevolking werkzaam in de dienstensector en de industriële sector. Een klein deel van de bevolking is werkzaam in de landbouw.

+ Dienstensector: 67% + Landbouw: 4% + Industrie: 29%¹²

De belangrijkste industriële sectoren zijn de voedingsmiddelensector, de mechanische industrie, de bouwsector en chemische en elektronische industrie. Verder is het toerisme een belangrijke sector in Oostenrijk.

Dankzij het lidmaatschap van de EU (1995) – en de toegang tot de Europese markt – heeft Oostenrijk nieuwe buitenlandse investeerders aangetrokken¹³. Hierop heeft de huidige regering ingespeeld door middel van een economisch vernieuwingsprogramma dat erop gericht is om Oostenrijk op de Europese kaart te zetten. Echter, met de toenemende concurrentie van de EU en met name de nieuwe EU lidstaten, zal Oostenrijk moeten blijven herstructureren door de verdere ontwikkeling van de kennissectoren van de economie en een grotere deelname van de ouderen aan de arbeidsmarkt.

¹¹ Zie www.europa.eu.int/idabc/

2.4 Bestuur

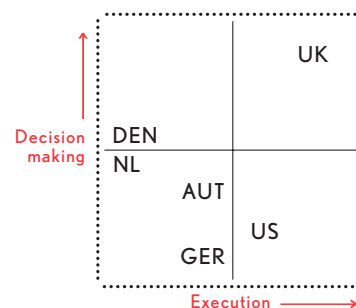
Oostenrijk kent een federale structuur, met een bondsregering op landelijk niveau. Aan het hoofd van de bondsrepubliek Oostenrijk staat de bondspresident, Heinz Fischer (SPO), die rechtstreeks wordt gekozen voor een periode van zes jaar. De bondsregering bestaat uit een bondskanselier, een vice-kanselier en de ministers. Daarnaast zijn er negen landsregeringen. Op lokaal niveau is er een groot aantal gemeenten (2.359), naast grootstedelijke verbanden (Bezirke).

Oostenrijk kent tegelijkertijd 99 districten. Deze zijn geïntegreerd op het niveau van de federale overheid of in een grote stad. In Oostenrijk zijn er van de 2.359 gemeenten namelijk maar vijftig steden met meer dan 10.000 inwoners. Het is zelfs zo dat 85% van de gemeenten minder dan 3.000 inwoners telt. Omdat de gemeenten zo klein zijn, is een zekere mate van samenwerking vereist. Deze samenwerking vindt plaats in de vorm van de districten. Vijftien van de vijftig grote steden hebben de status van een district.

Samengevat is de administratieve structuur in Oostenrijk als volgt¹⁴:

- + Federale regering (1)
- + Federale staat (9)
- + District (99)
- + Gemeente (2.359)

Oostenrijk staat redelijk dicht bij Nederland qua bestuurlijke cultuur, qua verdeling van macht van besluitvorming en uitvoering. Beide landen kennen een redelijk decentrale uitvoering en een verdeling van besluitvormingsmacht, zoals de volgende figuur laat zien.¹⁵



¹² Zie www.europese-beweging.nl

¹³ Zie www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/au.html

¹⁴ Administration in brief. Services and data, Federal Chancellery, May 2006 (zie <http://www.bka.gv.at/>)

¹⁵ Zie vooronderzoek Overheidarchitectuur, ITAFIT, datum onbekend.

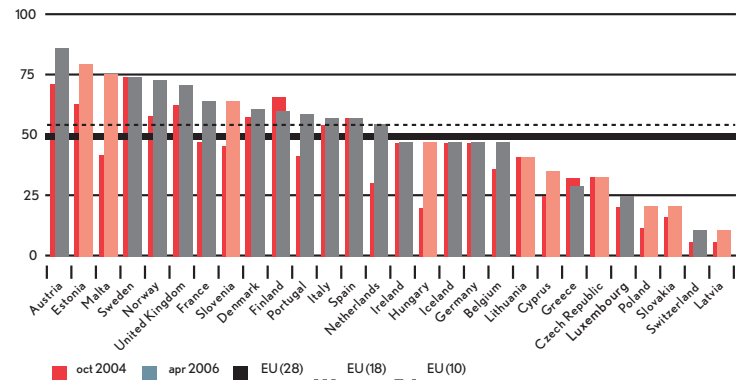
De laatste jaren heeft Oostenrijk zich gericht op de hervorming van het administratieve bestel. Prioriteiten waren bezuinigingen enerzijds en kwaliteit en efficiëntie van administratieve diensten anderzijds. Door middel van het gebruik van moderne technologieën konden de bezuinigingen worden gerealiseerd, terwijl tegelijkertijd de dienstverlening aan de burgers werd verbeterd.

3. eGovernment in Oostenrijk

3.1 Uitgangssituatie

Nederland is wereldwijd één van de koplopers als het gaat om digitale infrastructuur. De beschikbaarheid van breedband en het gebruik van PC's binnen huishoudens draagt daar in belangrijke mate aan bij. Oostenrijk is wat digitale infrastructuur betreft een middenmoter.¹⁶

De rollen zijn omgekeerd als het gaat om eGovernment. In de benchmarks voor online overheidsdienstverlening stond Oostenrijk in 2006 op de eerste plaats, Nederland op de veertiende plaats (van de 25 EU-landen).¹⁷



¹⁶ Bron: OECD (zie www.oecd.org)

¹⁷ Cap Gemini, Online Availability of Public services, How is Europe progressing, juni 2006: tabel met scores voor full availability online.

Het volgende staatje¹⁸ nuanceert de positie van de Nederlandse score op de benchmarks voor het aanbod van online diensten. Het laat zien dat Nederland weliswaar minder diensten online heeft dan Oostenrijk, maar dat deze voor de burger wel beter worden gebruikt dan in Oostenrijk. Voor bedrijven ligt het anders: in Oostenrijk weten bedrijven beter te vinden via internet.

Gegevens 2004/2005	Oostenrijk	Nederland
+ % huishoudens met toegang tot internet	47% (2005)	78% (2005)
+ % ondernemingen met toegang tot internet	94% (2004)	88% (2004)
+ % huishoudens die het internet minstens 1 keer per week gebruiken	49% (2005)	74% (2005)
+ % huishoudens met een breedbandverbinding	23% (2005)	54% (2005)
+ % ondernemingen met een breedbandverbinding	61% (2005)	71% (2005)
+ % personen die iets online besteld hebben in de afgelopen drie maanden	19% (2005)	24% (2004)
+ % ondernemingen die online orders ontvangen hebben over het afgelopen jaar	10% (2005)	14% (2005)
+ % personen die het internet gebruiken om contact te zoeken met publieke diensten voor informatie	24,9% (2005)	40,7% (2004)
+ ... om formulieren te downloaden	11,1% (2005)	21,8% (2004)
+ % ondernemingen die het internet gebruiken om contact te zoeken met publieke diensten voor informatie	57% (2005)	52% (2004)
+ ... om formulieren te downloaden	69% (2005)	51% (2004)

Oostenrijk heeft in een korte tijd een plaats veroverd bij de koplopers op het gebied van eGovernment. In 2001 is men op landelijk niveau begonnen met het ontwikkelen van een strategie voor eGovernment en zes jaar later had men van alle Europese lidstaten het hoogste aanbod online diensten. Een aantal redenen is te geven voor deze snelle opmars:¹⁹

- + In de eerste plaats heeft Oostenrijk een lange traditie van een sterk geformaliseerde overheid. Deze traditie gaat terug tot de Oostenrijkse-Hongaarse dubbelmonarchie. De basis voor een goede overheidsadministratie is toen gelegd.
- + In de tweede plaats heeft de Oostenrijkse overheid een beperkte omvang²⁰, waardoor besluitvorming relatief snel kan plaatsvinden en overeenstemming over toepassing van nieuwe technologieën en bijbehorende standaarden snel wordt bereikt.
- + Tot slot heeft de Oostenrijkse overheid het imago van een trage en inefficiënte bureaucratie, waardoor online dienstverlening voor de burger een aantrekkelijk alternatief wordt voor face-to-face dienstverlening.

3.2 Mijlpalen eGovernment in Oostenrijk

Binnen de strategie voor eGovernment van Oostenrijk heeft het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven altijd centraal gestaan. Deze visie wordt ook heel concreet in daden omgezet. Zo is in 1997 gestart met de ontwikkeling van de portalsite www.help.gv.at. Op deze site zijn alle overheidsdiensten te vinden, gerubriceerd vanuit de belevingswereld van de burger. Opmerkelijk is dat op de site ook alle overheidsformulieren direct zijn te downloaden. Dit is een aanzienlijk verschil met de Nederlandse overheidssite www.overheid.nl, waar alleen links naar de sites van de betreffende organisaties zijn te vinden.

De basis voor het huidige succes van de eGovernment-strategie van Oostenrijk is grotendeels in 2001 gelegd. Toen heeft de regering op basis van het Europese actieprogramma eEurope 2002 een nationaal actieplan voor eGovernment aangenomen en daarbij een federale Chief Information Officer aangesteld om dit programma te coördineren. Deze coördinatie richt zich niet alleen op de departementen, maar ook op de lagere overheden.

De jaren 2001-2003 zijn vooral gebruikt om een degelijke strategie te ontwikkelen, en deze verder uit te werken in standaards, specificaties en modellen (2004).

¹⁸ Zie www.ec.europa.eu/idabc/

¹⁹ Ontleend aan de Austria Country Brief van eUser, Public Online Services and user Orientation, 2005

²⁰ Volgens het ministerie van Financiën heeft de Nederlandse overheid circa 950.000 ambtenaren in dienst (cijfers over 2005, ontleend aan de website van het ministerie van Financiën). In Oostenrijk zijn dat er ongeveer 380.000 (cijfers over 2004, ontleend aan factsheet Bundeskanzleramt Oostenrijk).

Tegelijkertijd is een overkoepelende structuur voor samenwerking en overleg opgezet. Dit bestaat uit een eGovernment platform onder voorzitterschap van de Bondskanselier, dat sturing geeft aan een overlegstructuur van alle overheden en een overleg tussen publieke en private sector (public-private platform).

Het eGovernment platform draagt nu de naam *Digital Austria*.

Bovendien wordt als doelstelling geformuleerd om tot de top-5 van Europa te gaan behoren wat betreft online dienstverlening.

Vanaf 2005 wordt vooral gewerkt aan de implementatie van standaards en de verdere ontwikkeling van de elektronische dienstverlening. Bovendien steekt Oostenrijk veel energie in afstemming en promotie van het eigen beleid op Europees niveau. Vooral de *Bürgerkarte*, de Oostenrijkse variant van de elektronische identiteitskaart, wordt flink gepromoot. Het systeem is zelfs in open source ontwikkeld, zodat replicatie door andere lidstaten zonder veel moeite kan plaatsvinden. Op deze manier werkt Oostenrijk ook aan de ontwikkeling van een defacto-standaard op Europees niveau voor elektronische identiteiten.

Samengevat de hoogtepunten uit de periode 2001-2006²¹:

+ 2002: realisatie van het *Zentrale MeldeRegister*, de variant van de Nederlandse GBA.

+ 2003: uitgifte van de eerste *Bürgerkarte*, de Oostenrijkse variant van de DigiD. De *Bürgerkarte* heeft wel een hoger beveiligingsniveau: het betreft een smartcard met elektronische handtekening en beveiligingscertificaat. Sector-specifieke nummers zorgen voor administratieve identificatie van natuurlijke personen.

+ 2003: start van het Oostenrijkse *Gütesiegel*. Dit is een logo dat verleend wordt aan websites, ICT-producten of applicaties om te laten zien dat deze aan de richtlijnen van de overheid voldoen.

+ 2004: Oostenrijk is het eerste EU-land dat een volledig digitaal proces van wetgeving implementeert (e-Recht). Dit proces is zover doorgevoerd, dat wetten pas rechtsgeldig zijn als ze eerst digitaal zijn gepubliceerd: de Staatscourant in digitale vorm dus.

+ 2004: een light-*Bürgerkarte* wordt geïntroduceerd, in de vorm van een identificatiedienst die via mobiele telefonie kan worden gebruikt.

+ 2004: introductie van een bezorg- en notificatiedienst (*Zustelldienst*) voor het publiek, zodat een burger zeker weet dat zijn e-mail aan de overheid op het juiste adres is aangekomen en omgekeerd. Doelstelling is om op termijn alle post van de overheid aan burgers te digitaliseren.

+ 2004; start van *Kommunalnet*, een platform voor verspreiding van gestandaardiseerde oplossingen voor het ontwikkelen van front-office applicaties door met name lagere overheden. Tevens wordt dit netwerk gebruikt voor uitwisseling van best-practices. De vormgeving van dit concept wordt vergemakkelijkt omdat Oostenrijk nog beschikt over een centraal overheidsrekenencentrum (*Bundesrechenzentrum*).

+ 2005: implementatie van de *Elektronischer Akt*, het elektronisch-documentensysteem voor alle departementen. Oostenrijk heeft een standaard voor elektronische documenten die bij alle 8000 werkplekken binnen de Rijksoverheid is geïmplementeerd. Hiermee is een belangrijke stap genomen in het beleid ten aanzien van opslag en uitwisseling van informatie tussen de departementen, maar natuurlijk ook ten aanzien van transparantie van beleid ten opzichte van de burger. Dit systeem brengt bovendien de wensdroom van de 'paperless office' dichterbij: er is een papierbesparing van 38% gemeten.

+ 2005: introductie van de elektronische handtekening op bankpassen. Op deze wijze kunnen burgers met één pas veilig elektronische diensten afnemen bij banken én bij overheden. Oostenrijk is het eerste land ter wereld dat deze geïntegreerde functionaliteit introduceert.

+ 2005: regelgeving ten aanzien van het *Adresseregister*, te vergelijken met het Nederlandse Kadaster. Dit register wordt een basisregistratie voor allerlei diensten verbonden aan geo-informatie, zoals rampenbestrijding en veiligheid.

+ 2005: uitrol van de e-card, de elektronische zorgverzekeringpas. Deze bevat functionaliteit voor het identificeren van zorgverzekerden, maar tevens de functionaliteit om gebruik te maken van elektronische overheidsdiensten.

+ 2006: start van de uitgifte van elektronische paspoorten.

3.3 Informatie-architectuur centraal

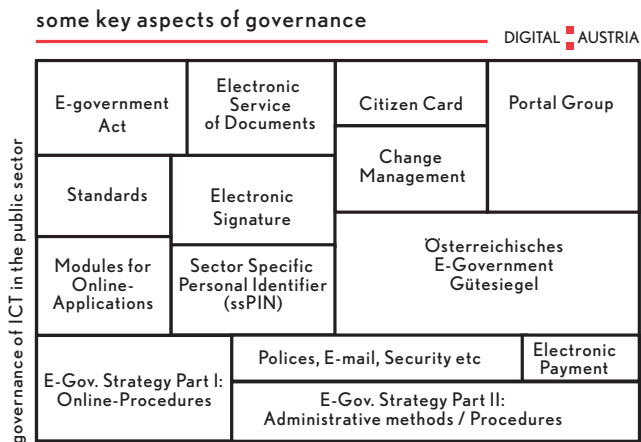
Basis voor de eGovernment strategie van Oostenrijk is een doordachte informatie-architectuur van de Oostenrijkse overheid. Deze is beschreven in een centraal document: *Administration on the Net: An ABC Guide to eGovernment in Austria*²². Dit document wordt jaarlijks geactualiseerd. Het beschrijft de visie, de uitgangspunten, de architectuur en de organisatie voor de ontwikkeling van eGovernment.

²¹ Ontleend aan de eGovernment Observatory van IDABC: zie www.europa.eu.int/idabc/

De Oostenrijkse architectuur gaat uit van drie fundamentele principes:

- + een eenduidig juridisch framework dat bijdraagt aan het bewustzijn en vertrouwen van de samenleving in eGovernment;
- + veilige en duurzame systemen en diensten die landelijk kunnen worden geïmplementeerd;
- + technologie gebaseerd op open standaards en gedefinieerde interfaces, zodat comptabiliteit met nieuwe technologieën gegarandeerd is.

Bijgaand de componenten van de informatie-architectuur uit Oostenrijk:



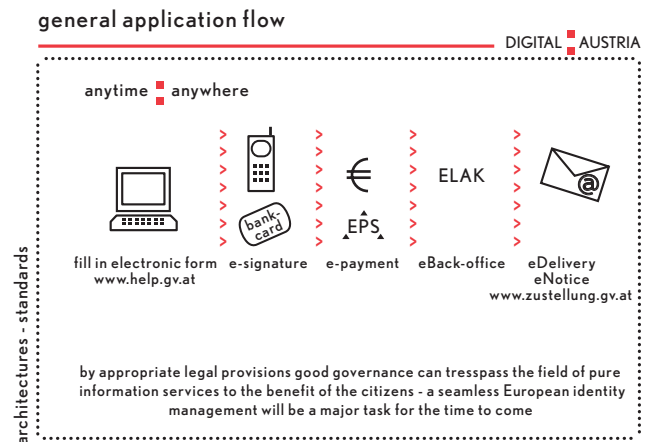
Opvallend is dat de informatie-architectuur van Oostenrijk niet alleen bestaat uit informatie (technische) elementen. Ook juridische aspecten (e-Government Act), organisatorische aspecten (nieuwe administratieve procedures) en veranderkundige aspecten (change management) maken er deel van uit.

In vergelijking met bijvoorbeeld de NORA²³, dat als referentiemodel geldt voor de informatie-architectuur van de Nederlandse overheid, is de scope dus veel breder. Bovendien worden in de architectuur van Oostenrijk meer elementen gedefinieerd dan in de NORA. Zo kent de Oostenrijkse architectuur ook een functie voor elektronisch betalen van digitale overheidsdiensten.

Interessant aspect is de wijze waarop Oostenrijk omgaat met de nationale nummerproblematiek. Het nummer waaronder burgers in de GBA staan vermeld (en bedrijven in het handelsregister) wordt

versleuteld in een zogenaamde SourcePIN, die op ieders identiteitskaart komt. Dit nummer wordt alleen op de kaart opgeslagen. Vanwege privacybescherming moet vervolgens ieder overheidsdomein een sector-specifieke PIN gebruiken. Deze wordt afgeleid van de SourcePIN. In het Nederlandse model is gekozen voor een generiek gebruik van het BurgerServiceNummer in alle sectoren. Dit is niet geheel zonder kritiek, vooral vanwege de zorg over onvoldoende waarborgen voor burgers.

In de afhandeling van diensten tussen burgers en de Oostenrijkse overheid zijn de verschillende onderdelen van de architectuur als volgt terug te vinden:



Zoals in het bijschrift van dit figuur te lezen valt, is deze architectuur niet alleen gericht op een uitwisseling tussen de overheid en Oostenrijkse burgers en bedrijven, maar ook tussen de Oostenrijkse overheid en Europese burgers en bedrijven. Door de toenemende integratie binnen Europa ligt een belangrijke uitdaging in het koppelen van administraties van nationale lidstaten en de interoperabiliteit van systemen. Dit zal ook een belangrijk aandachtspunt worden voor de toekomstige informatie-architectuur van de Nederlandse overheid.

²² Administration on the Net: an ABC Guide to E-government in Austria, Federal Chancellery, ICT Strategy Unit, 2004.

²³ NORA, Nederlandse Overheids Referentie Architectuur, versie 1.0, 2006;

3.4 Sturing van eGovernment

In de Nederlandse context van eGovernment bestaat geen centrale sturing. In haar review van de Nederlandse eGovernment aanpak stelt de OECD²⁴: “E-government development has, in the best Dutch tradition, mainly been a decentralised activity with central encouragement”. Vanuit deze optiek is het natuurlijk interessant om te zien hoe een meer centrale aanpak zoals in Oostenrijk vorm wordt gegeven.

Oostenrijk behoort tot een groep landen waar eGovernment sterk vanuit de politiek wordt gestuurd. eGovernment wordt echt als een *competitive edge* gezien, waarmee men zich kan onderscheiden van andere EU-lidstaten. Bovendien hecht men groot belang aan het stimuleren (en exporteren) van technologieën voor beveiliging, zoals de *Bürgerkarte*.

Nederland behoort tot de landen waar eGovernment vooral valt binnen de kaders van bestuurlijke sturing (van met name de ministeries van EZ en BZK). Het volgende overzicht²⁵ laat zien hoe eGovernment in verschillende landen worden aangestuurd: politiek of bestuurlijk.

More administrative control			More political control		
1	2	3	4	5	6
+ Ministry with specific responsibility for ICT	+ Ministry of Finance	+ Ministry of Interior/ Public Admin. (2)	+ Ministerial board or shared ministerial responsibility	+ Unit / group created by or in executive office	+ Minister within executive office
Belgium Czech Republic Italy (3) Poland	Australia Canada France Finland Ireland Sweden	Germany Greece Luxembourg Mexico Netherlands New Zealand Norway Spain	Denmark Japan Korea Switzerland Slovakia	Austria Hungary Iceland Turkey UK US	Portugal

Nadat in 2001 het belang van eGovernment werd vastgesteld is op federaal niveau een ICT Strategie unit opgezet onder leiding van een federale CIO. Het hoofd van deze unit rapporteert rechtstreeks aan de Bondskanselier. Deze heeft binnen het Oostenrijkse politieke systeem meer centrale macht dan de Minister-president binnen het Nederlandse politieke systeem (toch meer een *primus inter pares*).

Bijzonder voor de wijze waarop sturing van eGovernment in Oostenrijk plaatsvindt is dat samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen structureel is verankerd. Dit gebeurt via het platform Digital Austria. De federale strategische ICT unit ondersteunt dit platform, dat de volgende taken heeft:

- + doelen definiëren;
- + een roadmap met tijdschema's ontwikkelen;
- + de algehele coördinatie verzorgen van de implementatie en
- + de voortgang bewaken.

Voor speciale programma's worden werkgroepen uit de verschillende overheden geformeerd.

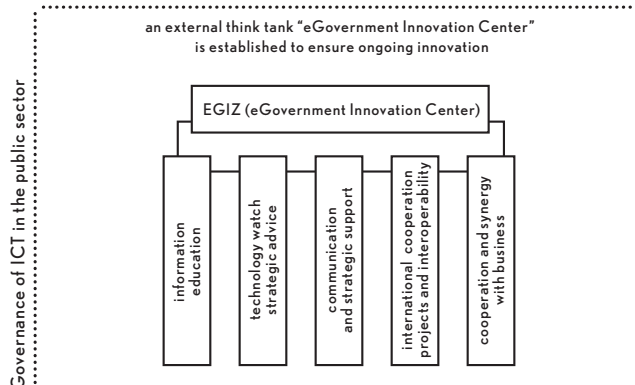
Vanuit de centrale federale unit worden ook de sectorale eGovernment projecten van andere ministeries gecoördineerd. De federale CIO is namelijk ook de voorzitter van het CIO-overleg op rijksniveau, in zekere zin te vergelijken met het Coördinatiegroep Elektronische Dienstverlening (CEDI) in Nederland.

De federale CIO heeft weliswaar de bevoegdheid om te rapporteren aan de Bondskanselier (en via de hiërarchische lijn besluiten af te dwingen), doch in de periode 2001-2006 is dat slechts één maal voorgekomen. Investerings vooraf in commitment van betrokkenen en kwaliteit van de plannen zorgt ervoor dat problemen tijdens de implementatie zoveel mogelijk worden voorkomen. Het 'harde' aspect van centrale sturing van Oostenrijk is dus geen succes zonder het 'zachte' aspect van overleg en commitment tussen alle betrokken partijen.

Interessant is verder dat Oostenrijk op centraal niveau een *eGovernment Innovation Center* heeft opgericht, om vanuit de wetenschap innovaties binnen de overheid te stimuleren. Dit fungeert als een soort externe denktank voor nieuwe initiatieven. Dit Center bestaat uit een beperkte maar hoogwaardige bezetting.

²⁴ OECD e-Government studies, Netherlands, advance copy, 2007

²⁵ OECD, Overview of OECD E-Government Reviews (presentatie), 12 december 2006



Tot slot is het interessant om te zien dat de Oostenrijkse overheid een expliciete strategie heeft voor disseminatie van haar eigen standaards en producten. Centraal daarin staan:

- + Het kwaliteitskeurmerk voor eGovernment (*Gütesiegel*). Via een procedure van (zelf)certificering kunnen leveranciers van ICT-producten dit keurmerk verkrijgen, dat waarborgt dat de producten voldoen aan de standaards voor eGovernment van de overheid. Aan dit keurmerk is zelfs een procedure voor beroep en arbitrage gekoppeld.
- + Het toepassen van open source bij de ontwikkeling van producten voor eGovernment. De producten van de overheid kunnen en worden daardoor ook toegepast binnen de private sector. Vooral op het gebied van beveiligingssoftware hoopt Oostenrijk concurrentievoordelen te behalen.
- + Een strategisch partnership met centrale service providers (publiek en privaat).

4. Lessons to learn

Wat zijn de factoren die bijdragen aan het succes van de aanpak van Oostenrijk? Welke lessen kan Nederland leren van de strategie voor eGovernment in Oostenrijk? Een aantal zaken valt op:

+ Visie en strategie:

Oostenrijk heeft haar visie omtrent verbetering van de dienstverlening gekoppeld aan een duidelijke strategie, waarvoor ruim de tijd is genomen. Doelstellingen zijn bovendien herkenbaar en meetbaar geformuleerd, en nadrukkelijk gekoppeld aan een Europese oriëntatie.

+ Politiek leiderschap:

Het architectuurdocument van de Oostenrijkse overheid is ondertekend door de Minister-president en de staatssecretaris van Kunsten en Media. Dit geeft al aan hoe de politiek de ontwikkeling van eGovernment steunt. Bovendien heeft de politiek zelf ook een voorbeeld willen stellen door haar eigen werkproces (wetgeving) te digitaliseren.

+ Wettelijke basis:

De eGovernment wet uit 2004 legt een helder juridisch fundament onder alle activiteiten en instrumenten die de overheid wil inzetten voor modernisering van haar dienstverlening. Bovendien biedt het een kader voor noodzakelijk samenwerking binnen de overheid.

+ Architectuur en standaards:

De architectuur en bijbehorende standaards zijn beschreven in een centraal onderhouden document. De scope is niet breed: niet alleen techniek, maar ook organisatie- en verandermanagement. Bij de ontwikkeling van dit document is een heel proces doorlopen, waarbij diverse stakeholders uit de overheid en het bedrijfsleven betrokken zijn geweest. Dit is een belangrijke randvoorwaarde voor de acceptatie van het gebruik van de architectuur geweest. Verder vindt actieve kennisdisseminatie plaats over deze architectuur.

+ Samenwerking:

Vanaf begin af aan is eGovernment binnen Oostenrijk gedefinieerd als een zaak voor de verschillende overheden tezamen, en voor de publieke en private sector. Het platform *Digital Austria* geeft op het hoogste niveau richting aan de ontwikkeling van eGovernment.

+ Centrale sturing:

De figuur van de federale CIO, het centrale document voor visie, strategie en architectuur van de Oostenrijkse e-overheid, de landelijke roadmaps en monitoring, alle zijn elementen van een sturingsmodel dat voortgang en resultaten bewaakt van de invoering van e-government. Bovendien wordt via een landelijke innovatiecentrum ook nog eens een impuls gegeven aan noodzakelijke vernieuwingen. Via een instrument als het Gütesiegel en een actieve open source-politiek wordt verder gestuurd op een breed maatschappelijke gebruik van overheidsgecertificeerde producten en diensten.

Afsluitende conclusie van de case van Oostenrijk is dat ook in een vergelijkbare decentrale overheidsstructuur als de Nederlandse centrale sturing van eGovernment mogelijk is. De kracht van deze centrale sturing is echter slechts ten dele gebaseerd op formele posities en structuren.

Minstens net zo belangrijk is 'zachte' sturing, via de voortdurende bereidheid tot samenwerking tussen actoren, bijbehorende overlegstructuren en adequate kennisdisseminatie. Daarnaast heeft Oostenrijk fors geïnvesteerd in een strategie en bijbehorende architectuur voor de elektronische overheid. De opgezette structuren en processen ondersteunen deze strategie.

Bijlagen

Referenties

Documenten:

- + Cap Gemini, Online Availability of Public services, How is Europe progressing, juni 2006;
- + Federal Chancellery Austria, Administration in brief: Services and data, May 2006;
- + Federal Chancellery, ICT Strategy Unit, Administration on the Net: an ABC Guide to E-government in Austria, 2006;
- + Public Online Services and user Orientation, Austria Country Brief van eUser, 2005;
- + Europese Commissie, Actieplan eGovernment, Versnelde invoering van de elektronische overheid voor het nut van iedereen, 25 april 2006;
- + OECD e-Government studies, Netherlands, advance copy, 2007;
- + OECD, Overview of OECD E-Government Reviews (presentatie), 12 december 2006;
- + NORA, Nederlandse Overheids referentie Architectuur, versie 1.0, 2006;
- + ITAFIT, Vooronderzoek Overheidsarchitectuur, (datum onbekend);
- + R. Posch, Austria connected: discussing the Austrian ICT strategy (HIC-presentatie), Den Haag, 29 juni 2006.

Websites:

- + Algemene info Oostenrijk
www.europese-beweging.nl
- + Algemene info Oostenrijk
www.minbuza.nl
- + Federale regering Oostenrijk
www.bka.gv.at/
- + Feiten Oostenrijk
www.cia.gov
- + Geert Hofstede internationale studies
www.geert-hofstede.com
- + IDABC eGovernment Observatory
www.europa.eu.int/idabc/
- + OECD country reviews
www.oecd.org
- + Public Online Services and user orientation
www.euser-eu.org/

Prof. Dr. Reinhard Posch

Institute for Applied Information Processing and Communications
Inffeldgasse 16a, A – 8010 Graz, Austria
room nr.: F 2.13
email: reinhard.posch@iaik.tugraz.at
Telefoon: +43-316-873-5510
Fax: +43-316-873-5520



- + 1951 Born in Graz, Austria.
- + 1973 Masters degree (Dipl.-Ing.) Mathematics (Informatics).
- + 1976 Ph.D. Graz University of Technology.
- + 1971-1979 Work for the Graz Research Center in the fields program design for road construction, operating systems and terminal handling.
- + 1974-1984 Assistant professor at Graz University of Technology.
- + 1979 Leave at Sperry Univac (Roseville, MN, USA). There the main topic he worked on was lower layer design for local area networks.
- + 1984 Approved as Lecturer ("Habilitation") for "Applied Information Processing and Information Technology".
- + Since 1984 Full Professor. "Applied Information Processing and Communications".
- + Since 1986 Head of the Institute of Applied Information Processing and Communications Technology at the Graz University of Technology.
- + Since 1999 Scientific director of the Austrian Secure Information Technology Center (A-SIT), a non-profit organization performing technical control of electronic signatures according to the Austrian electronic signature law.
- + Since 2001 "Chief Information Officer" for the Federal Republic of Austria.

Reinhard Posch is married (Dipl.-Ing. Ursula Posch) since 1976. He is father of three children (Irene 1983, Andreas 1985, Angela 1988).

Reinhard Posch is member of the Oenorm (Austrian standards body) Cryptography and Machine-readable cards group. He is also member of many professional societies: IEEE, ACM, OCG (member of the board of the Austrian Computer Society), OGI (Oesterreichische Gesellschaft für Informatik), ACONET, OeMG (Oesterreichische Mathematische Gesellschaft), GME (Microelectronic society) etc. He was the Austrian representative in IFIP TC6 (Communication) as well as IFIP TC11 (Computer Security).

Besides this Reinhard Posch is member of the Working group on Security of payment systems with chip cards of the Austrian National Bank. He worked with the OECD group of experts on cryptography in preparing the OECD guidelines for cryptographic policies. At the national level he is consulting the Federal Chancellery, the Ministry of the Interior and other public institutions on matters of security and cryptography.

He was participating in the negotiations for the "Directive on a common framework for electronic signatures" of the European Union. Reinhard Posch is also participating in the Working Party on the authenticity of legal data and electronic signature in the justice sector of the Council of Europe.

With in the i2010 framework Reinhard Posch participated in the eGovernment subgroup taking the lead in identities and interoperability of electronic documents.

Reinhard Posch was appointed coordinator for the electronic citizen card, a signature based smart card, by the Austrian government.

As Chief Information Officer Reinhard Posch is heading the platform "Digital Austria", the coordination body for ICT in public administration and E-Government in Austria.

