

FRANK ROBZEN (KSZ):

“E-GOVERNMENT HEEFT SLECHTS VOOR 20% MET ICT TE MAKEN”



“ICT is een middel, slechts 20 procent van de opdracht”, stelt Frank Robben kordaat. De topman van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid is bijna 20 jaar actief betrokken bij de integratie van ICT-toepassingen binnen overheidsdiensten, tussen overheidsdiensten en met bedrijven en burgers. Citizen-e sprak met hem over de do's en don'ts in eGovernment.

“E-government is een geheel van maatregelen, waarvan ICT maar een onderdeelje is”, vindt Frank Robben – die als administrateur-generaal van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) en tevens topman van SmalS-MvM en strategisch adviseur van Fedict, beslist recht van spreken heeft. De realisaties bij de KSZ gelden als een schoolvoorbeeld van ‘best practices’ in e-government. Anderzijds ging aan de huidige situatie een integratieproces van een goede vijftien jaar vooraf.

In 1986-87 werkte Robben mee aan een informatiseringsplan voor de sociale sector. “Sindsdien zijn er zaken veranderd – er was toen nog geen sprake van internet – maar de basisvisie is dezelfde gebleven”, aldus Robben. Begin jaren '90 werd de Kruispuntbank opgericht. Einde jaren '90 werd Robben door Luc Vandebosche aangezocht om het e-governmentplan van de

federale overheid te schrijven. Dat mondde uit in de oprichting van Fedict, waarvan hij ook even voorzitter was. Vandaag is de elektronische identiteitskaart een feit, de Kruispuntbank voor Ondernemingen (KBO), de Universal Messaging Engine (UME), het FedMAN-netwerk, de vrijmaking van het gebruik van het Rijksregisternummer... Stuk voor stuk zijn het verwezenlijkingen waarbij Robben een hoofdrolspeler of bevoorrechte getuige was.

Reorganiseren en informatiseren

“Het slechtste wat je kunt doen is bestaande processen, werkwijzen, formulieren nemen en die zonder meer op een website zetten”, stelt Robben. Als je niet eerst de processen herbekijkt, rationaliseert en vereenvoudigt, verlies je heel wat mogelijke toegevoegde waarde. Je bent zelfs contra-productief bezig, stelt Robben, doordat informatiseringsprojecten de suboptimale

processen verankeren. “Een informaticus is heel progressief tot zijn toepassing draait, en dan wordt hij plots de grootste conservatieveling”, waarschuwt hij.

“ICT is voor mij een middel. Het is 20 procent van de opdracht. De andere 80 procent bestaat uit bedrijfsprocessen reorganiseren – intern en vooral instantie-overschrijdend, tussen overheidsdiensten en daarbuiten”, vindt Robben. De beste e-governmentprojecten zijn immers deze waar de overheid een rechtstreekse aansluiting maakt tussen de eigen processen en deze van burgers en ondernemingen. Het mooiste voorbeeld is de Multifunctionele Aangifte Sociale Zekerheid (DMFA). Bedrijven stellen via de DMFA gegevens ter beschikking aan meer dan 2.000 instellingen van sociale zekerheid, met één druk op de knop, rechtstreeks vanuit de eigen personeelsadministratie. “Het is een immense procesherziening geweest”, vertelt Robben, “waarbij ook de begripsde-

interview

finities (zoals loon, arbeidsdag, ...) over alle takken van de sociale zekerheid heen werden geharmoniseerd en voortaan allemaal verwijzen naar dezelfde feitelijke elementen. Elk gegeven moet voortaan door de ondernemingen nog maar één keer worden meegedeeld, en kan worden gebruikt voor tal van doeleinden: zowel de berekening van de sociale bijdragen als de vaststelling van alle sociale uitkeringen." Robben kan het niet genoeg herhalen: "De overheid moet zijn burgers en ondernemingen om feiten vragen, niet om juridische interpretaties. En alles mag maar één keer worden ingezameld."

Jurist Robben wist het uitgetekende gegevensmodel door te drukken in de software-toepassingen van de ondernemingen, de sociale secretariaten en de instellingen van de sociale zekerheid, maar ook in de regelgeving. "Ik vind mezelf eigenlijk geen echt goeie jurist," grapt hij, "ik doe niets anders dan wetgeving veranderen om het mogelijk te maken processen te vereenvoudigen. Een jurist wordt echter in de eerste plaats opgeleid om wetten gedwee toe te passen." Wetten zouden vooral doelstellingen en basisprincipes moeten vastleggen, vindt hij, en niet te zeer in detail treden inzake concrete procedures. Verder werd de organisatie van menige overheidsdienst grondig door elkaar geschud.

"De rechtstreekse gegevensuitwisseling tussen de informatiesystemen van bedrijven en de overheid is veel maturder dan te werken via portalen", zegt Robben. Van de 230.000 Belgische ondernemingen die de DFMA gebruiken, zijn er nog geen 5000 die dat via het web doen. Wanneer webtoepassingen worden uitgebouwd, vindt Robben dat gegevens die reeds ergens bij de overheid bekend zijn, voorgevuld zouden moeten worden. "Tax-on-Web vind ik een mooie toepassing, maar het kan nog beter: 90 procent van de gegevens die je moet intikken zijn bij de overheid al beschikbaar", oordeelt hij. Een mooi voorbeeld is de toepassing voor de elektronische aanvraag van een nummerplaat bij de Dienst Inschrijving Voertuigen (DIV). Het papieren formulier

werd gereduceerd van een zestigtal rubrieken naar welgeteld vier in te vullen zones op de website: het Rijksregisternummer van de aanvrager, het chassisnummer van het voertuig, het BTW-nummer van de verkoper en het polisnummer bij de verzekeraar. "Dat is echte verbetering van de dienstverlening", aldus Robben.

Politiekers en staatsmannen

"Ik heb in het begin moeten vechten om het idee van rechtstreekse gegevensuitwisseling van toepassing tot toepassing

"Een informaticus is heel progressief tot zijn toepassing draait. Dan wordt hij plots de grootste conservatieveling"

erdoor te krijgen", blikt Robben terug. Initieel bestond het idee dat het volstond dat enkele cruciale databanken ruimer werden opengesteld. Een ambtenaar moest dan in allerlei applicaties kijken en de nodige gegevens ad hoc ophalen en verwerken. "Ik heb het geluk gehad te mogen werken voor ministers zoals Dehaene en Vandenbossche" – volgens Robben allebei politici die konden discussiëren over een plan met visie en de zaken te gronde aanpakten. Om processen te herdenken en die veranderingen resoluut door te voeren, heb je politieke zwaargewichten nodig, vindt Robben.

"Vandenbossche is niet aan een race voor 'quick wins' en webpresence begonnen. Hij heeft de voorrang gegeven aan de uitbouw van basisbouwstenen zoals de UME, het gebruik van unieke nummers, de KBO,

de elektronische identiteitskaart." Winst op korte termijn is volgens Robben zelden productief. Maar grondig te werk gaan is niet altijd evident binnen legislaturen van in het beste geval, vier jaar. "Voor mij is er een verschil tussen een politiek en een staatsman. Die laatste is iemand die fundamentele herzieningen kan doorvoeren en daar ook het geduld voor kan opbrengen", besluit Robben.

Stelt de nodige kennis van ICT onze beleidvoerders niet voor problemen? Robben ontkent: "Aan gelijk welke minister die er interesse voor heeft, kan ik op anderhalve dag alles uitleggen wat hij moet weten over ICT om strategisch te kunnen meedenken."

Dehaene en Vandenbossche waren geen van beide ICT-

specialisten, maar wisten de uitgewerkte visie met een krachtig beleid te ondersteunen. "Je moet hen vooral overtuigen van een visie, die ze consistent kunnen toepassen", aldus Robben.

Eilanden en open landschappen

"Toen ik begon, was er vaak te weinig kruisbestuiving tussen ICT en de business", herinnert Robben zich. Hij verwijst met name naar dienstverleners die vaak als eilanden werkten naast de overheden die ze ondersteunden. "Wij zijn begonnen met ICT'ers binnen de overheidsinstellingen te brengen", benadrukt Robben. Te vaak wist men daar niet wat de mogelijkheden zijn van ICT, en omgekeerd hadden ICT'ers te weinig besef van de businessbehoeften. Zijn visie over back-office integratie en het

e-Government in vijf basisprincipes

Modelering, inzameling, verwerking, uitwisseling en beveiliging van gegevens - het zijn volgens Frank Robben zowat de vijf basispijlers van e-government. De opdracht van de overheden is volgens de technocraat het continu verbeteren van de dienstverlening door een nauwere integratie van hun bedrijfsprocessen - intern, tussen verschillende overheidsdiensten en in directe interactie met bedrijven en burgers. "Als iedereen volgens deze principes zou werken, dan wordt het makkelijker om er voor te zorgen dat het geheel in de juiste richting evolueert", aldus Robben.

Modelering van gegevens

"Vraag aan burgers en bedrijven geen juridisch gekwalificeerde informatie, maar feitelijke informatie", benadrukt Robben. "Verleg de taak van het toepassen van de wetgeving niet van de overheid naar de burger of de onderneming." Bedrijven en burgers zijn overigens toch niet goed in dit soort opdrachten. Bovendien geeft het aanleiding tot ergernis en foute informatie. Jaren geleden was de RSZ-aangifte volgens Robben een juridisch kluwen, waarbij de werkgever zelf de geldende wetgeving moest interpreteren.

Wanneer de overheid om informatie vraagt, moet ze om ondubbelzinnige feiten vragen, vindt Robben. De overheid moet dan de juiste informatie samenbrengen om de regelgeving toe te passen. Zonodig moeten dan definities - of de regelgeving zelf - worden aangepast om de vraag naar feitelijke informatie vlot toe te laten. De gevraagde gegevens moeten zo worden gemodeleerd, dat ze doorheen de tijd aanpasbaar en veranderlijk kunnen zijn. "Anderzijds worden je processen dan veel stabielier. Stel dat een juridisch begrip verandert, dan hoef je de inzameling van feitelijke informatie nog niet te veranderen", aldus Robben.

herbekijken van processen en organisatievormen werkt hij uit via gemengde teams van ICT'ers en businessspecialisten. Bij de KSZ bestaat de werkvloer helemaal uit Open Landschappen, waar mensen per project samen zitten. Daarbij wordt nauwelijks nog het onderscheid gemaakt tussen analisten en ontwikkelaars. "Specifiek voor proces-reengineering neem ik doorgaans geen ICT'ers aan", zegt Robben. Anderzijds krijgen de ICT'ers er bij hun opstart een stevige introductie in de Sociale Zekerheid.

"ICT'ers mogen niet cocoonen", vindt Robben. Als ze dat wel doen, dreigen ze in hun missie te mislukken.

Europese uitdagingen

De eGovernmentaanpak van de Belgische Sociale Zekerheid mag in Europees perspectief beslist als een schoolvoorbeeld gelden. Toch zagen tot voor kort niet alle Europese instanties het belang in van de Belgische procesmatige aanpak. Een eerste Europees evaluatierapport over eGovernment zat volgens Robben grondig fout: "Het was enorm gericht op het meten van webpresence, niet van de kwaliteit van de dienstverlening." Aanwezigheid op het web is niet de eerste vereiste en kan soms zelfs een verkeerde prioriteit zijn.

België werd in dit geval afgestraft wegens het ontbreken van portaalfuncties, terwijl de rechtstreekse onderlinge communicatie

tussen toepassingen er juist voor zorgt dat menselijk intikwerk op een portaal wordt vermeden en een aantal rechten automatisch worden verstrekt. "Als je een automatische toekenning van het kindergeld voorziet wanneer een kind wordt geboren, dan heb je geen transactie nodig op een website om het kindergeld aan te vragen." Het is duidelijk dat de verworvenheden van de KSZ slechts langzaam aan Europees gemeengoed worden, al is de belangstelling voor de inzichten de laatste jaren sterk

toegenomen.

"We hebben nu een infrastructuur (Fedman, extranet Sociale Zekerheid), we hebben middleware (UME), we hebben authentieke bronnen (Rijksregister, KBO, RSZ), we hebben principes om processen te organiseren. Wat echter Europees zal moeten geregeld worden is bijvoorbeeld de problematiek rond grensoverschrijdend identiteitsbeheer, toegangsbeheer, authenticatie, kenmerkbeheer...", vindt Robben. De Belgische elektronische identiteitskaart is wat dat betreft een beginpunt: het identificeert je en het bijgesloten certificaat laat ook authenticatie toe. Maar het bepaalt nog niet wat je mag doen (autorisatie).

Bovendien stelt zich hier haarscherp de problematiek van de internationale samenwerking. "Welke certificaten worden aanvaard? In welke landen? Je zult maar eens de personeelsadministratie van een multinational doen en elektronisch willen communiceren met overheidsdiensten in verschillende landen", merkt Robben op.

"Interoperabiliteit is trouwens niet alleen een technisch probleem", aldus Robben. Welke kwaliteitswaarborgen gelden voor de procedures op basis waarvan aan een persoon een authenticatiecertificaat wordt uitgereikt? "Een unieke identifica-

Inzameling van gegevens

"Zorg ervoor dat je een gegeven maar één keer opvraagt, voor de totaliteit van de publieke sector." Dit stokpaardje van Robben heeft ondertussen ingang gevonden bij tal van Belgische overheden. Het eenvoudige principe moet ergernis en inconsistente gegevens vermijden. Toch blijkt de toepassing ervan niet vanzelfsprekend.

"Geef aan burgers en bedrijven ook de nodige tools om de kwaliteit van de verstrekte gegevens te meten en te controleren", voegt Robben er meteen aan toe. "Vroeger hadden we bij een RSZ-aangifte gemiddeld 30 tot 40 procent fouten", aldus de administrateur-generaal. "Nu hebben we programma's ter beschikking gesteld waarmee we de gegevens kunnen laten nakijken." De werkgevers en sociale secretariaten doen zelf een controle. Daardoor worden er nu minder dan 2 procent fouten gemaakt. "Dat is enorm voordelig voor beide kanten - de overheid en de werkgevers", aldus Robben.

"Zorg er tenslotte voor dat je de gegevens inzamelt, zo dicht mogelijk bij de authentieke bron", zo stelt Robben. Hij verwijst naar een inlichtingenformulier dat jarenlang bij de werkgevers werd opgevraagd in geval van een arbeidsongeval of beroepsziekte - terwijl de overheid uiteindelijk een gekwalificeerd advies vraagt van de verzekeraar of het fonds voor beroepsziekten. "Als de overheid je dan toch niet vertrouwt, waarom vraag je het dan nog", aldus Robben.

Verwerking en beheer van gegevens

"Valideer gegevens, alvorens ze te dispatchen." Zo luidt een derde gebod. Onder meer in het debat rond de unieke startersaanpak voor bedrijven en zelfstandigen bestond het concept van één 'superdocument' van waaruit de verschillende bevoegde instanties de nodige informatie krijgen doorgestuurd. Dit is volgens Robben niet werkbaar, omdat mogelijk foute gegevens zo meteen bij tientallen verschillende diensten terechtkomen. "Zelfs wanneer iemand beseft dat hij een fout heeft doorgegeven, kan hij onmogelijk weten bij welke instanties die allemaal terecht is gekomen", aldus Robben.

"Maak dus goede afspraken met wie gegevens valideert". Voor elk feitelijk gegeven moet ook één authentieke bron worden aangeduid. Voor adresgegevens is bijvoorbeeld het Rijksregister, en alleen het Rijksregister, bevoegd. Wie een adres wil valideren, doet dat dus daar. "Een authentieke bron moet ook gegevens kunnen 'pushen', zodat iedereen die die informatie nodig heeft automatisch ook de rechtzettingen krijgt", besluit Robben.

tiesleutel zal een duidelijk pluspunt blijken. Volgens mij heeft het Europese niveau hier dringend werk." Robben suggereert ook dat andere 'Belgische' verworvenheden zoals de eenmalige inzameling van informatie en de maximale automatische toekenning van rechten via een Europese richtlijn op termijn als doelstelling zouden moeten worden gesteld voor alle lidstaten.

Is het haalbaar om strakke eindtermen zoals het eenmalig opvragen van informatie en de maximale automatische toekenning van rechten in Europees verband op te leggen? "Ik ben enorm voor de methodiek van de Open Coördinatie", zegt Robben. Daarbij worden gemeenschappelijke doelstellingen uitgezet op zeer hoog niveau. Vervolgens worden de lidstaten vrijgelaten om te bepalen hoe ze deze doelstellingen gaan invullen. "Als je te gedetailleerde voorschriften centraal oplegt, bots je onvermijdelijk op culturele tegenstellingen", vindt Robben. Hij heeft prima ervaringen met een aanpak gebaseerd op onderling overleg: je komt geregeld samen en leert van elkaars best practices. "Wees realistisch in je doelstellingen, en maak je doelstellingen meetbaar", adviseert Robben.

Lokale besturen en het middenveld

Steeds meer steden en gemeenten willen hun diensten aanbieden via self-service, thuis, op kiosken, enzovoort. Daarbij worden massa's informatie aan de burger aan-

geboden. Vaak gaat de e-governmentgolf hier gepaard met allerlei website-projecten. Robben reageert opnieuw tegen een overdreven fixatie op het internet als medium. "Moet er nu in elk van de 589 gemeenten iemand zijn die de milieuwetgeving aanbiedt als een stuk begrijpbare informatie?"

Robben roept op tot een doorgedreven samenwerking, zoals dat bijvoorbeeld het geval is voor de federale portaalsite en deze van de Sociale Zekerheid. Als je XML-berichten en metadata standaardiseert, kun je mekaars informatie koppelen. Hij acht het niet onzinnig om te denken over een federaal en regionaal Content Management-systeem (CMS), dat rechtstreeks kan worden gekoppeld aan een

lokale website met een eigen grafische identiteit.

"De overheid moet nadenken: gaat ze blijven investeren in disparate websites op alle overheidsniveaus, of gaat ze ervoor zorgen dat elektronische informatie en transacties op een geïntegreerde wijze kunnen worden aangeboden op basis van feiten die zich voordoen in de levenscyclus van burgers of ondernemingen? Moet bijvoorbeeld het federale niveau eigen portalen blijven uitbouwen en kan ze bepaalde diensten niet beter ter beschikking stellen op een wijze dat ze kunnen worden geïntegreerd in websites van instanties die dichter bij de ondernemingen en de burgers staan?" Technologisch is het bijvoorbeeld perfect mogelijk om transacties te gaan aanbieden via webservices, die anderen naadloos kunnen integreren. Voor het aanbieden van deze informatie en transacties aan de burger rekent Robben zelfs niet uitsluitend op de lokale overheden: "Het middenveld kan zich hier enorm profileren als dienstenleverancier." Mutualiteiten, vakbonden, gehandicaptenorganisaties... zouden rechtstreeks interacties met de overheid kunnen gaan aanbieden. Robben kijkt nog verder, naar de private sector: verzekeraars, nutsvoorzieningen, enzovoort. "Ik zou van de centrale overheid vooral vragen dat ze dit laat integreren. Ze kan nooit zelf al deze verschillende doelgroepen optimaal bedienen", besluit Robben. ■

Uitwisseling en beveiliging

"Zonder een unieke identificatiesleutel is er geen enkele back-end integratie mogelijk", predikt Robben. Met de invoering van de elektronische identiteitskaart krijgen we die sleutel weldra wel zeer nadrukkelijk in handen. Verder is het volgens Robben cruciaal dat elke uitwisseling gebeurt op basis van het gegevensmodel dat vooraf werd uitgezet. De KSZ is wat dit betreft een schoolvoorbeeld. "De beschikbare informatie moet proactief worden gebruikt voor de automatische toekenning van rechten, de vóórinfilling bij informatie-inzameling en de informatieverstrekking aan de betrokkenen", vindt Robben.

Persoonsgegevens mogen enkel worden gebruikt voor zaken die verenigbaar zijn met het doel waarvoor ze werden ingezameld. De toegang tot persoonsgegevens moet daarom worden beperkt tot gemachtigde gebruikers in uitvoering van hun functie. "Bij elke elektronische uitwisseling moet de toegangsmachtiging worden getoetst. Elke elektronische uitwisseling moet worden gelogd om oneigenlijk gebruik op te sporen", besluit Robben.