

Perspectief van de publieke sector in 2020

Voorwoord

Perspectief publieke sector

- 9 1.0 Inleiding: verandert alles... of verandert niets?
- 15 2.0 Perspectief voor de publieke sector in 2020
- 17 3.0 Oplossingsrichtingen: hoe kom je tot resultaten?
- 25 4.0 Conclusies en aanbevelingen
- 27 Dankwoord

Onze netwerksamenleving

- 31 Voorwoord
- 33 1.0 Inleiding
- 35 2.0 De ontwikkeling van de samenleving
- 41 3.0 Naar een nieuwe ordening
- 47 4.0 Conclusies en aanbevelingen
- 49 Dankwoord

Trends in iOverheid

- 53 Voorwoord
- 55 1.0 Inleiding: WRR en informatiegestuurde overheid
- 59 2.0 Mening en standpunten uit interviews
- 65 3.0 Bestuurlijke aanbevelingen
- 71 4.0 Organisatorische en procedurele aanbevelingen
- 73 Dankwoord

Zaakgericht werken bij de overheid

77	Voorwoord
79	1.0 Inleiding: De keten bepaalt de waarde van de zaak
83	2.0 De kern van de zaak: nut en noodzaak
89	3.0 De toekomst en de weg daar naartoe
93	4.0 Conclusies en aanbevelingen
96	Dankwoord

Tot Slot

Voorwoord

De Nederlandse publieke sector discussieert al geruime tijd over de wijze waarop de publieke sector en dienstverleners uit de private sector met elkaar samenwerken en resultaten behalen. Dat daar voldoende valt te verbeteren over en weer is een heldere conclusie. Daarom zijn er ook al tal van initiatieven genomen en onderzoeken gedaan. Denk aan het instellen van de haalbaarheidsonderzoeken door ICT~Office, Gateway-reviews en rapporten van de Algemene Rekenkamer.

Ervaringen uitwisselen

OverheidscongresNL levert al meer dan tien jaar een bijdrage aan die discussie. In 2011 Door deze jaarlijks via een non-competitief platform te delen met overheden, bedrijfsleven en samenleving kunnen we gezamenlijk de samenwerking verbeteren. De tiende jubileumeditie van OverheidscongresNL is een mooie gelegenheid om stil te staan bij wat we hebben bereikt: negen succesvolle congressen met (inter-)nationale sprekers, zoals Joschka Fischer, Lech Walesa, Hare Koninklijke Hoogheid Prinses Laurentien der Nederlanden en Peter Schwartz, die vanuit hun ervaring een beschouwing hebben gegeven over de publieke sector.

Vorbereid op ontwikkelingen

In 2011 hebben de organisatoren ook het Overheidsforum opgericht, dat zich heeft gebogen over het 'Perspectief van de publieke sector in 2020'. De bestuursleden van dit forum, in bedrijfsalfabetische volgorde: Geert van den Goor (Accenture), Marcel Rijn (ANP, secretaris), Theo

Veraar (Atos), Enri Leufkens (Capgemini), Hans van Vliet (Deloitte), Kees Donker (IBM), Frank van Nistelrooij (Logica) en Ab Frohwein (SAP) wisselen nationale en internationale ervaringen en benchmarks van overheden uit. Het resultaat van het Overheidsforum is dit boek, waarin vier teams op zoek gaan naar de verbindende factoren die onze samenleving kunnen voorbereiden op (inter-)nationale ontwikkelingen. Denk aan de oprukkende invloed van sociale media, privacy- en veiligheidsvraagstukken, de gevolgen van de Patriot Act en andere wetgeving, de effecten van internet en de 'cloud', data sourcing en de consequenties hiervan op bestuurlijk informatiemangement.

Tijdens interviews en roundtables met een brede groep bestuurders uit het bedrijfsleven en de overheid, aangevuld met nationale en internationale brondocumenten, heeft het Overheidsforum de ontwikkelingen in kaart gebracht. De artikelen staan niet op zichzelf, maar behandelen thema's vanuit de invloed die ze op elkaar uitoefenen en de consequenties voor de bestuurlijke ontwikkelingen die ons de komende jaren staan te wachten. De thema's zijn van belang voor beslissers uit alle maatschappelijke sectoren die willen meepraten over de mogelijke publieke inrichting van de Nederlandse samenleving in 2020.

Toekomst van Nederland

In het publieke debat over de inrichting van Nederland hebben overheidsbestuurders, die in dit boek zijn geïnterviewd, van nature een grote invloed. Om alle mogelijkheden in kaart te brengen, betrekken wij ook CEO's uit het bedrijfsleven in de discussie over de toekomstige inrichting van Nederland. Daarnaast willen we ook belangenorganisaties en politieke vertegenwoordigers een stem geven tijdens een Topdebat, dat eind dit jaar plaatsvindt. Als oprichter van OverheidscongresNL, en als Director Strategy bij SAP Public Services, zet ik graag in ons tiende jubileumjaar samen met de genoemde partnerorganisaties met veel genoeg deze kroon op ons werk. Het is altijd onze ambitie geweest om verbindingen te leggen tussen hoofdrolspelers binnen bedrijfsleven en overheid. Dit alles zonder competitief oogmerk, maar met als doel het stroomlijnen van onze onderlinge samenwerking.

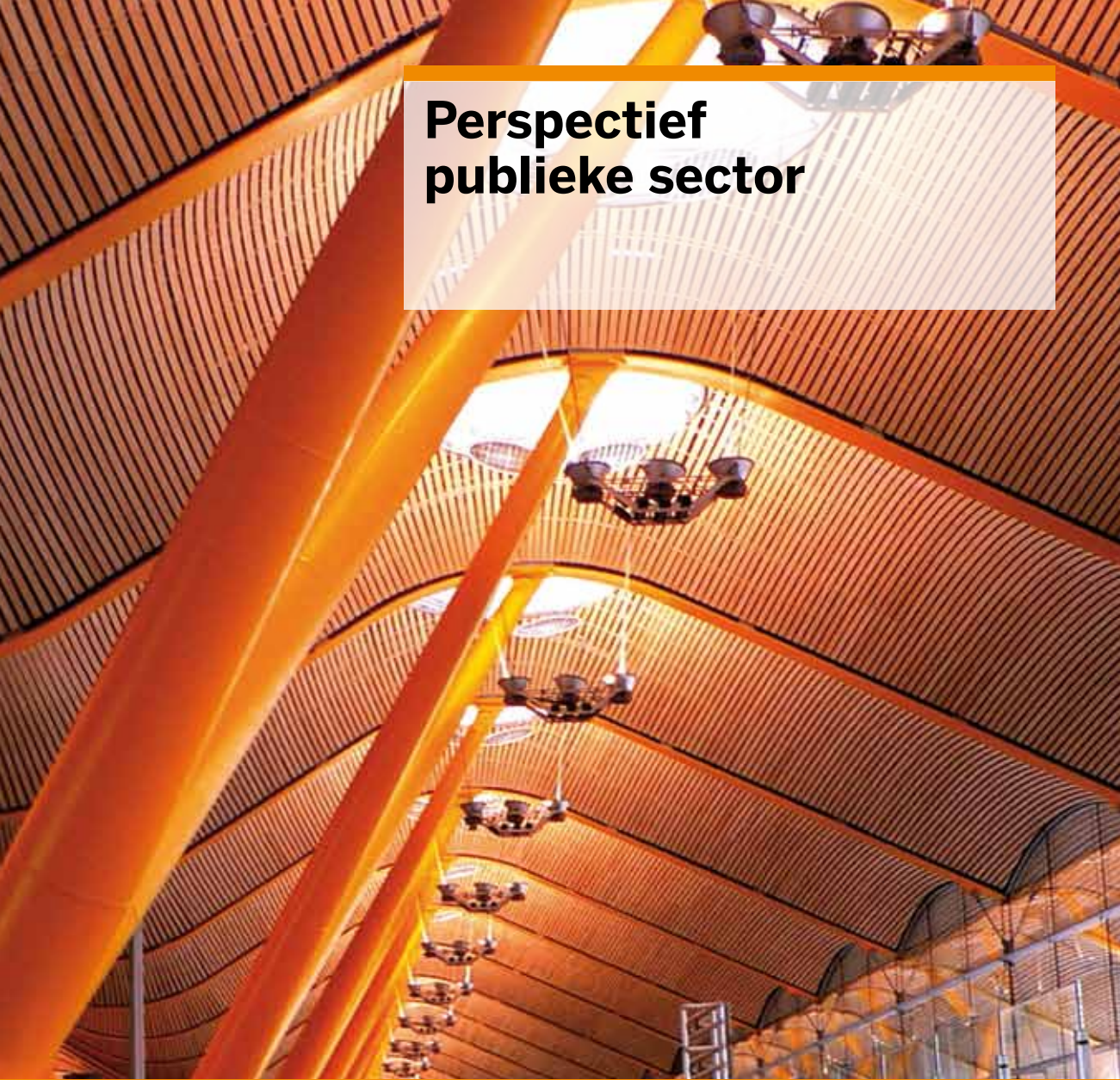
Slimmer samenwerken

Ik hoop dat dit boek u inzicht biedt in de mogelijkheden die er zijn om de samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en samenleving (nog) slimmer in te richten. De leden van het Overheidsforum zijn dan ook vereerd met het feit dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Liesbeth Spies dit boek als eerste in ontvangst heeft genomen tijdens het Captains dinner waar de deelnemers van het Overheidsforum stellingen voor hun Topdebat hebben geformuleerd.

Ab Frohwein,
voorzitter OverheidscongresNL



Perspectief publieke sector



Inhoud

9	1.0	Inleiding
15	2.0	Perspectief voor de publieke sector in 2020
17	3.0	Oplossingsrichtingen: hoe kom je tot resultaten?
25	4.0	Conclusies en aanbevelingen
27	Dankwoord	De ontwikkeling van de netwerksamenleving

"Het mondiale financiële systeem staat onder druk. In Europa zal de positie van de euro en de kredietwaardigheid van EU-lidstaten een discussiepunt blijven, gelet op de voortdurende bijstellingen door kredietbeoordelaars zoals Standard & Poor's. Tegelijkertijd hebben burgers steeds meer behoefte aan verantwoording van besluitvorming over publieke uitgaven."

Perspectief van de publieke sector in 2020

1.0 Inleiding **verandert alles... of verandert niets?**

Nederland bevindt zich in een periode waarin op alle fronten **grote wijzigingen** plaatsvinden

We herkennen de volgende internationale ontwikkelingen die direct impact hebben op Nederland en de Nederlandse overheid:

- **Nederland is geen eiland in de wereld meer.**
Globalisering is de afgelopen jaren in hoog tempo toegenomen, waarbij een nieuwe machtsbalans zal ontstaan tussen Europa, Amerika en Azië.¹
- **Het mondiale financiële systeem staat onder druk.**
In Europa zal de positie van de euro en de kredietwaardigheid van EU-lidstaten een discussiepunt blijven, gelet op de voortdurende bijstellingen door kredietbeoordelaars zoals Standard & Poor's.² Tegelijkertijd hebben burgers steeds meer behoefte aan verantwoording van besluitvorming over publieke uitgaven.
- **Afname van beschikbare fossiele brandstoffen in combinatie met de toenemende vraag vanuit de BRICS-landen noodzaakt wereldwijd tot een energietransitie.**
Vanuit de rol als gasleverancier en

importeur van olie heeft deze verandering ingrijpende gevolgen voor onze nationale positie binnen een internationaal energienetwerk.

We herkennen ook nationale ontwikkelingen die invloed hebben op de overheid:

- **Een ouder wordende Nederlandse populatie leidt tot ongekende krapte op de arbeidsmarkt.**
Er ontstaat toenemende druk op de gezondheidszorg en het sociale (pensioen) stelsel. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek zal Nederland door vergrijzing een significante toename kennen van de bevolkingsopbouw boven de 65 jaar en een krimp van de beroepsbevolking.³ Dit vereist een transformatie van het zorgstelsel.
- **De samenleving individualiseert steeds sneller, waarbij traditionele zuilen en verbanden meer op de achtergrond raken.**
Nieuwe netwerken ontstaan door sociale media. Een van de belangrijkste effecten is verandering van het politiek landschap en versplintering van politieke belangen. Dit leidt tot toename van compromisbereidheid en zet snelle politieke besluitvorming onder druk.





- **Veiligheid zal een belangrijk maatschappelijk zorgpunt blijven, variërend van proliferatie van massavernietigingswapens, terroristische groeperingen, cyberoorlogsvoering door staten en eenlingen.⁴**

Dit stelt onze politie, krijgsmacht en inlichtingendiensten voor nieuwe uitdagingen, die toenemende eisen stellen aan de balans tussen veiligheid en privacy.⁵

- **De toegenomen openheid, openbaarheid en zichtbaarheid van de overheid leidt ertoe dat de aandacht van politiek en ambtenaren meer op korte termijn gericht is dan op lange termijn.**

Deze focus wordt verder versterkt door de toegenomen invloed van de media op politieke besluitvorming.

¹ Zie bijvoorbeeld de rapporten 'Strategic Trends Programme, Global Strategic Trends – out to 2040' (Fourth Edition) van het Britse ministerie van Defensie, 'The Netherlands of 2040' (No. 88, 2010) van het Centraal planbureau en recente OESO-rapporten.

² S&P verlaagde de kredietwaardigheid van Italië, Portugal, Spanje, Cyprus, Malta, Slowakije en Slovenië. Op het moment van schrijven zijn er nog vier Triple A landen in de eurozone: Nederland, Duitsland, Luxemburg en Finland.

³ Zie het CBS-rapport 'Bevolkingstrends' (4e kwartaal 2011).

⁴ Zie het rapport 'Criminaliteit en rechtshandhaving' (2010) van de Raad voor de Rechtspraak, het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

⁵ Cf. Nederlands Juristenblad 84 (2009), 'De balans tussen veiligheid en privacy: Kanttekeningen bij het standpunt van het kabinet'.

⁶ Zie rapport 'iOverheid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid' (r86, 2011).

⁷ Accenture Citizen Experience Study 2010, Accenture Institute for Health & Public Service Value.

⁸ Zie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte: Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig (Ministerie van Infrastructuur en Milieu).

Zo dragen digitalisering en uitwisseling van informatie bij aan de verbetering van zorg. Dankzij sociale media worden nieuwe netwerken gemobiliseerd. Zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in zijn rapport 'iOverheid' benadrukt,⁶ heeft de toenemende verwevenheid van informatiestromen een grote invloed op de inrichting van onze informatiesamenleving.

Hoe ziet de Nederlandse samenleving eruit in 2020?

IN 2020 IS NEDERLAND GEZONDER, MOBIELER, VEILIGER, SLIMMER EN DUURZAMER

In 2020 oogt Nederland niet anders dan nu. In Den Haag bepalen het Binnenhof, de Hofvijver en de grote overheidsgebouwen op de 'vierkante kilometer' van de binnenstad nog steeds het stadsbeeld. Echter, er voltrekken zich wel een aantal veranderingen richting 2020:

- **Nederland is gezonder door betere zorg en preventie.**

De patiënt staat centraal, zowel bij het voorkomen van ziekte, als in de zorg zelf. Patiëntgegevens zijn gedigitaliseerd. Zorgverleners passen intelligente data-analyse toe voor preventie en zorg. Digitalisering maakt intensieve samenwerking tussen zorgverleners mogelijk, waarbij de patiënt steeds het middelpunt vormt.⁷

- **Nederland is mobieler.**

Door een verbeterde infrastructuur te combineren met 'het nieuwe werken', heeft Nederland de positie van 'Nederland

DE SAMENLEVING ONTWIKKELT ZICH TOT EEN INFORMATIESAMENLEVING

Technologie speelt bij alle nationale en internationale trends een groeiende rol.

transportland' verder uitgebouwd. Onze leidende rol in transport en logistiek is versterkt door optimalisatie van logistieke ketens.⁸

- **Nederland is veiliger.**

Slimmere preventie en repressie van criminaliteit dragen bij aan veiligheid. Dankzij samenwerking en analyse van grote hoeveelheden data kunnen politie, krijgsmacht en veiligheidsdiensten beter anticiperen op criminaliteit en dreigingen.⁹

- **Nederland is slimmer.**

Dankzij toepassing van technologie is de kwaliteit van het onderwijs gestegen. Sociale media dragen bij aan kennisdeling, interactie tussen leerlingen en docenten en de kwaliteit van het onderwijs. Leerlingen worden voorbereid op de globale kenniseconomie.¹⁰

- **Nederland is duurzamer.**

De energiehuishouding is op orde door energiebesparing en meer gebruik van energiebronnen met geen of lage CO2-emissies.

DE OVERHEID ZAL ZICH BLIJVEN AANPASSEN AAN DE ONTWIKKELINGEN WAARMEE ZIJ WORDT GECONFRONTEERD.

Deze opsomming wekt de indruk dat alles anders zal zijn in 2020. Is dit wel realistisch? In het verleden kondigden grote veranderingen zich niet altijd aan. Voorbeelden zijn het einde van de Koude Oorlog of de Arabische Lente. Deze veranderingen deden ons geloven dat alles anders zou worden. Desondanks was de overheid steeds in staat om zich aan te passen als grote veranderingen zich voordeden. Dat zal in de toekomst niet veranderen.

⁹ Visierapport Trends in Veiligheid 2011-2012: De veranderende rollen voor overheid, bedrijfsleven én burger. (Capgemini Nederland).

¹⁰ Zie: Het Hoogste Goed: Strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid en Kennis in Kaart (Ministerie van Onderwijs, 2007).

Niettemin kunnen we de vraag stellen tot welk niveau de overheid zich onvoorbereid kan aanpassen in het licht van de grote veranderingen die de overheid te wachten staan.

DE OVERHEID ZAL ZICH AANPASSEN AAN DE MEEST INGRIJPENDE ONTWIKKELINGEN

We verwachten dat de overheid zich zal moeten aanpassen aan de volgende ontwikkelingen omdat deze een zeer grote invloed hebben op de interactie van de overheid met burgers en bedrijven:

- **Toenemend belang van Informatie en Informatietechnologie.**

De samenleving maakt steeds meer gebruik van ICT, en ontwikkelt zich tot een informatiesamenleving. Volgens de WRR speelt informatie binnen de overheid een steeds belangrijker rol.¹¹ Dit geldt zowel voor de bedrijfsvoering als de primaire processen.

- **Verschuivende verantwoordelijkheden.**

De Raad voor het Openbaar Bestuur geeft aan dat het begrip 'eigen verantwoordelijkheid' al jaren een centraal begrip is in het regeringsbeleid. Omdat de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken toeneemt en de rol van de overheid kleiner wordt, zal de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven toenemen. Hierdoor verschuiven verantwoordelijkheden van de overheid naar steeds meer naar burgers en bedrijven.¹²

- **Kwaliteit en transparantie.**

Naarmate burgers en bedrijven hogere eisen stellen aan publieke dienstverlening, zal de kwaliteit en transparantie van overheidsdiensten toenemen. De eisen ten aanzien van kwaliteit en transparantie zijn een belangrijke stimulans geweest voor de inzet van digitale middelen om de publieke dienstverlening te verbeteren.

De netwerksamenleving vraagt ook om kwaliteit en transparantie over de informatie die verzameld en uitgewisseld wordt.

- **Meer responsiviteit.**
Omdat burgers en bedrijven meer responsiviteit verwachten, zal de overheid op een andere manier, duidelijker en sneller gaan reageren in haar communicatie met de samenleving.¹³
- **Verbeterde besturing.**
Voortdurende afstemming tussen de taken en omvang van de overheid. De bestuurlijke drukte is gereduceerd, bestuurlijk eigenaarschap wordt explicieter en de democratische legitimiteit neemt toe.¹⁴
- **Meer afhankelijkheden en complexiteit.**
Naarmate uitvoeringsketens van de overheidorganisaties worden geïntegreerd, zullen de afhankelijkheden en de complexiteit van ketensamenwerking toenemen. Deze organisaties zullen willen voorkomen dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van eigen dienstverlening.¹⁵

WE ZIEN DRIE RELEVANTE TOEKOMSTSCENARIO'S VOOR DE OVERHEID

Tijdens de interviews die we over dit onderwerp hebben gevoerd, is gebleken dat er drie toekomstscenario's bestaan die voor het perspectief 2020 relevant zijn:

- **Het scenario waarin niets verandert.**
In dit scenario is de verhouding tussen overheid, burgers, bedrijven en andere organisaties anno 2020 dezelfde als nu. Dit komt voort uit de weerstand tegen verandering. De digitalisering van de overheid staat in de kinderschoenen en de rol van de overheid is onverminderd groot. De kwaliteit en transparantie van publieke dienstverlening wordt als onvoldoende ervaren. De communicatie van de overheid is overwegend reactief als gevolg van

complexiteit die de inrichting van de overheid kenmerkt.

- **Het scenario waarin alles verandert.**
In dit scenario is de iOverheid een feit. De veranderbereidheid is zeer groot. De eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en andere organisaties staat centraal, en de overheid is alleen

¹³ Zie rapport iOverheid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (r86, 2011).

¹⁴ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 'Verschil maken: Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat' (advies 38, 2006).

¹⁵ Zie bijvoorbeeld het 'Sociaal beleid en legitimiteit: Achtergronden, ontwikkelingen en dilemma's' (Ministerie van SZW, de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en de Erasmus Universiteit Rotterdam).

¹⁴ Zie bijvoorbeeld 'Het einde van het blauwdruk-denken: Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur' (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2010).

¹⁵ Verbetering van de bedrijfsvoering: Lessen uit het buitenland (Accenture Management Consulting, 2011).

verantwoordelijk voor traditionele publieke kerntaken. De kwaliteit van publieke dienstverlening is hoog en vergelijkbaar met de private sector. De overheid anticipeert in haar communicatie op de belangen van burgers, bedrijven en andere organisaties. De inrichting van de overheid houdt rekening met complexiteit en afhankelijkheden, waardoor de interactie met burgers, bedrijven en andere organisaties zeer goed is.

- **Het scenario waarin sprake is van gedeeltelijke verandering.**
In dit scenario ontwikkelt de overheid zich geleidelijk tot een iOverheid. De veranderbereidheid neemt gestaag toe. Hoewel de overheid is gekrompen, zijn (nieuwe) taakstellingen nog niet gerealiseerd. Hoewel de publieke dienstverlening aanzienlijk is verbeterd, wijzen benchmarks met het bedrijfsleven op verbeterpotentieel. De overheid anticipeert in haar dienstverlening waar

mogelijk op behoeften van burgers, bedrijven en andere organisaties – maar de norm is reactieve dienstverlening en communicatie.

In dit document schetsen we op basis van de beschreven genoemde trends en ontwikkelingen een mogelijk toekomstbeeld voor de Nederlandse overheid. Het toekomstbeeld is gebaseerd op het scenario van gedeeltelijke verandering. Aansluitend benoemen we de belangrijkste oplossingsrichtingen en voorwaarden om dit toekomstbeeld te realiseren. We sluiten af met conclusies en aanbevelingen.

Een aantal van de oplossingsrichtingen die in dit document zijn beschreven, worden in meer detail uitgewerkt in de volgende artikelen:

- **‘Trends in iOverheid – Van bruikbaarheid naar toepassing’**
van Capgemini en ANP.
- **‘Onze Netwerksamenleving – Overheid: van silo naar netwerk’**
van Logica en Atos.
- **‘Zaakgericht werken bij de overheid - De winst voor de publieke zaak zit in de grote geldstromen’**
van Deloitte en IBM.



2.0 Perspectief voor de publieke sector in 2020

Hoe kan de **Nederlandse overheid** eruit zien in 2020? Op basis van de interviews die voor dit onderzoek zijn afgenomen, en de afwegingen van onze respondenten, komen we tot het volgende perspectief:

- **De overheid werkt efficiënter**
Kostenbewustzijn en transparantie in publieke uitgaven zijn geïntegreerd in alle onderdelen van de overheid. Door de invoering van 'shared service' centra voor primaire processen en bedrijfsvoering is de efficiëntie van de overheid toegenomen. Door intelligente analyse van data kan de overheid anticiperen op behoeften van burgers en bedrijven. Dit stelt de overheid in staat om goedkoper en beter haar diensten te leveren.
- **Afstand is geen belemmering voor samenwerking.**
Ambtenaren werken nauw met elkaar samen, ongeacht fysieke of bestuurlijke afstand tussen organisaties. Programmatisch werken is de norm, waarbij ambtenaren van verschillende departementen en uitvoeringsdiensten samenwerken aan de realisatie van één doelstelling. Deze samenwerking wordt gedreven door integratie van informatiestromen en toepassing van nieuwe technologie.
- **Dienstverlening is eenvoudig en op maat.**
De overheid stelt burgers en bedrijven in staat om eenvoudig en onafhankelijk van



locatie of apparaat elektronisch met de overheid communiceren. Burgers en bedrijven hebben keuzevrijheid in hun contacten met de overheid. Digitale kanalen bestaan naast traditionele aanspreekpunten, zoals overheidsloketten en telefoonnummers voor dienstverlening.



- **De overheid wordt als één geheel erkend**
Er is één loket voor de burger, één website en één telefoonnummer. De overheid levert integrale dienstverlening als één organisatie. Burgers en bedrijven erkennen de overheid als één dienstverlener. Ambtenaren erkennen de overheid als één werkgever.

Hoe kan dit toekomstbeeld worden gerealiseerd? Om dit toekomstbeeld van de overheid te realiseren hebben we zeven oplossingsrichtingen geïdentificeerd:

1. **Volwaardig realiseren van het gedachtegoed van de iOverheid.**
2. **Herinrichting van de Rijksdienst.**
3. **Succesvolle implementatie van een slagvaardige en efficiënte, compacte overheid.**
4. **Realiseren van zaakgericht werken, ook door en over de keten heen.**
5. **Meer interactie met burgers en bedrijven.**
6. **Een overheid die als eenheid wordt erkend.**
7. **Wisselwerking tussen publieke sector en markt.**

In het volgende hoofdstuk lichten we deze zeven oplossingsrichtingen toe – inclusief de bijbehorende afwegingen en dilemma's.

3.0 Oplossingsrichtingen: hoe kom je tot resultaten?

In dit hoofdstuk beschrijven we de **oplossingsrichtingen**, **dilemma's** en **afwegingen** om het geschetste toekomstbeeld van de overheid in 2020 te realiseren.

OPLOSSINGSRICHTING 1:

Volwaardig realiseren van het gedachtegoed van de iOverheid

In het rapport 'iOverheid' concludeert de WRR dat een iOverheid is ontstaan die wordt gedreven door nieuwe informatiestromen en ICT. Tegelijk constateert de WRR dat de bestaande organisatie en bestuurlijke kaders van de overheid onvoldoende rekening houden met iOverheid. Het effect is beperking van de ontwikkeling tot een volwaardige iOverheid, waardoor de overheid steeds meer uit de pas zal gaan lopen met de informatiegedreven, dynamische en snel veranderende samenleving waarin we nu leven.

Nieuwe technologie en verandering van informatiegedrag leiden tot een iOverheid

Om te groeien naar een iOverheid zullen overheden in toenemende mate gaan inspelen op technologische ontwikkelingen en informatiegedrag van gebruikers, zoals open data en sociale media. Deze nieuwe informatievormen zullen naar verwachting een steeds belangrijker rol gaan spelen in informatie-uitwisseling tussen overheden en burgers bij publieke dienstverlening. Door koppeling en uitwisseling van informatie zullen traditionele schotten tussen beleidsterreinen verdwijnen. Hierdoor zullen

Stellingen voor discussie:

- Politici en topambtenaren zijn zich onvoldoende bewust van de ontwikkeling van de iOverheid.
- De overheid speelt adequaat in op nieuwe ontwikkelingen als open data en sociale media.

de grenzen tussen overheid en bedrijfsleven vervagen. Ook zal de iOverheid anders worden ingericht om efficiënter diensten te leveren aan burgers en bedrijven.

De gevolgen van de ontwikkeling naar een iOverheid worden onderschat

We zien dat politieke leiders momenteel de gevolgen van de ontwikkeling naar een iOverheid onderschatten. Het thema van de informatiesamenleving, en de iOverheid die daarop inspeelt, komt weinig voor op de politieke agenda. Politici beseffen onvoldoende dat de iOverheid een transformatie betekent in de publieke dienstverlening en de bedrijfsvoering van de overheid. De gevolgen van een transformatie naar een volwaardige iOverheid zijn significante kostenreductie en verbetering van dienstverlening.

Vergroot met sociale media interactie met burgers en stel expliciete grenzen aan informatisering

De belangrijkste oplossingsrichtingen zijn:

- **Speel direct in op ontwikkelingen zoals open data en sociale media**



Deze nieuwe vormen van informatisering maken real time interactie met burgers en bedrijven mogelijk. Deze interactie zal leiden tot betere dienstverlening.

- **Plaats onderwerpen als 'privacy' en 'beveiliging' op de politieke en bestuurlijke agenda, zodat de grenzen van informatisering expliciet worden.**

Bewustwording bij politieke leiders is cruciaal voor de ontwikkeling van de iOverheid

De belangrijkste voorwaarde voor het succes van deze oplossingsrichting is bewustwording bij politieke leiders dat de overheid zich heeft ontwikkeld tot een iOverheid en het besef dat een transformatie noodzakelijk is om tot een volwaardige iOverheid uit te groeien.

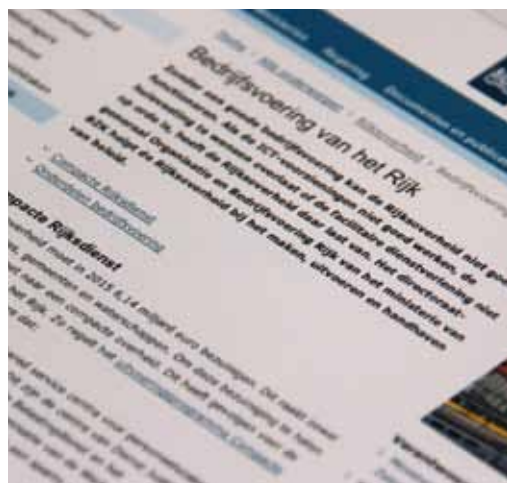
OPLOSSINGSRICHTING 2:

Herinrichting van de Rijksdienst

Een veranderende omgeving vraagt om een adaptieve overheid die tijdig kan meebewegen met maatschappelijke en politieke veranderingen. De huidige bestuurlijke inrichting sluit onvoldoende aan op deze behoefte. De respondenten geven aan dat samenwerking binnen een departement vóór interdepartementale samenwerking gaat. Het effect is dat de overheid onvoldoende in staat is om als eenheid primaire processen uit te voeren: beleid maken, uitvoeren en toezicht houden. Door deze stagnatie neemt de kans toe dat de overheid in beperkte mate of te laat inspelt op veranderingen.

Door herinrichting kan de Rijksoverheid beleidsdoelen beter, sneller en goedkoper realiseren

De herinrichting van de Rijksoverheid is noodzakelijk om het verandervermogen van de overheid te vergroten. Deze zal zich in de eerste plaats moeten richten op herinrichting van beleidszuilen naar beleidsclusters en programmadoelen die aan het begin van een kabinetsperiode worden afgesproken. Deze herinrichting maakt een eenduidige en integrale aanpak van maatschappelijke opgaven mogelijk. Hierdoor kan de overheid beleidsdoelen beter, sneller en tegen lagere kosten realiseren. De herinrichting zal zich in de tweede plaats moeten richten op de ondersteunende functies van de overheid. Door rationalisatie, standaardisatie en centralisatie kan de overheid prestaties van ondersteunende processen verbeteren tegen lagere kosten. Concentratie van ondersteunende functies vanuit een concerngedachte leidt tot innovatie en



kostenreductie. Door de positionering 'boven' departementen en uitvoeringsinstanties kunnen de overige overheidsorganisaties zich richten op uitvoering van hun primaire taken.

De belangrijkste oplossingsrichtingen zijn:

- **Vorm clusters van uitvoerings- en toezichtorganisaties naar doelgroep en (dominant) primair proces.**
Zorg binnen deze clusters voor standaardisatie en normering van de bedrijfsprocessen, bundeling van competenties en expertise, intensieve samenwerking, of (gedeeltelijke) integratie/fusie.
- **Rangschik de beleidskernen op basis van de bij kabinetsformatie afgesproken beleidsclusters en programma's.**
- **Investing in programmatisch werken en verandermanagement is noodzakelijk voor herinrichting**

De belangrijkste voorwaarde voor het succes van deze oplossingsrichting is de investering in programmatisch werken om beleidskokers te doorbreken. Dat geldt ook voor verandermanagement als instrument om betrokkenheid van 'stakeholders' op te bouwen en te koesteren. Een andere voorwaarde is een expliciet politiek mandaat. Dit mandaat wordt onderstreept door regeerakkoord, taakstellingen en de doorzettingsmacht van de minister van BZK.

Stellingen voor discussie:

- **In 2020 is de bedrijfsvoering van de rijksoverheid geconcentreerd volgens de concerngedachte.**
- **Herinrichting naar beleidsclusters en programmadoelen zal bijdragen aan de adaptiviteit van de Rijksoverheid.**

OPLOSSINGSRICHTING 3:

Succesvolle implementatie van een slagvaardige en efficiënte compacte overheid

Sinds de jaren tachtig is de publieke sector duidelijk bezig om slagvaardiger en efficiënter op te treden. Dit betreft vooral de bedrijfsvoering. Met de invoering van agentschappen, baten-lastendiensten, VBTB, vernieuwing van het HRM-stelsel, comptabel bestel, Elektronisch Bestellen en Factureren (EBF) hebben de administratieve processen in de bedrijfsvoering duidelijke stappen vooruit gezet. Deze stappen zijn gevat onder de term 'compacte overheid'. Een belangrijk verschil met voorgaande initiatieven is dat er duidelijk een betere voedingsbodem ligt voor samenwerking. Deze komt voort uit de druk om grondig te bezuinigen en het besef dat slagvaardigheid en efficiëntie toenemen door samenwerking.

Leg bij de implementatie van programma Compacte Rijksdienst het accent primair op realisatie

Het programma Compacte Rijksdienst bouwt voort op de ambitie om te komen tot een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid, waarbij de bedrijfsvoering volgens het principe van 'meer met minder' is ingericht: productiviteitsstijging en hogere klanttevredenheid tegen lagere kosten. Momenteel ligt bij het programma Compacte Rijksdienst het accent op 'afstemming' in de planningsfase, en veel minder op de succesvolle implementatie van deze planning. Het is de vraag of deze focus uiteindelijk zal leiden tot een succesvolle realisatie van de programmadoelstellingen. Door realisatie van programmadoelstellingen zal het vertrouwen in de ambitieuze doelstellingen van Compacte Rijksdienst toenemen. Door het accent te leggen op realisatie kan de slagkracht van het programma Compacte Rijksdienst niet alleen worden behouden, maar ook worden vergroot.

De belangrijkste oplossingsrichtingen om een compacte overheid te realiseren zijn:

- Leg de nadruk op verbetering van de kwaliteit van bedrijfsvoering op de lange termijn, niet alleen op realisatie van financiële doelstellingen op de korte termijn.
- Leg continu de focus op zowel het verlagen van de kosten, als op het professionaliseren en verbeteren van de bedrijfsvoering.
- Leg bij de uitvoering van het programma Compacte Rijksdienst de nadruk op realisatie van doelstellingen – niet alleen op planning en afstemming.

Kijk zowel naar kostenreductie op de korte termijn als naar baten op de lange termijn. De belangrijkste voorwaarde voor het succes van deze oplossingsrichting is een positieve benadering van bezuinigen, waarbij tegelijk rekening wordt gehouden met de behoeften van burgers en bedrijven op de lange termijn.

Stellingen voor discussie:

- Het accent van programma Compacte Rijksdienst ligt op verbetering van de kwaliteit van bedrijfsvoering op de lange termijn.
- Het programma Compacte Rijksdienst is meer gericht op planning en afstemming dan op realisatie.

OPLOSSINGSRICHTING 4:

Realiseren van zaakgericht werken, ook door en over de keten heen

Zaakgericht werken is een praktische aanpak die een bijdrage levert aan iOverheid in brede zin. Geen van de drie hiervoor genoemde oplossingsrichtingen kan effectief worden doorgevoerd als niet in de basis de wijze van werken wordt veranderd. Er gaat veel geld om in de uitvoeringsorganisaties, behorend tot de kerndepartementen. Deze uitvoeringsorganisaties zijn daarmee een integraal onderdeel van de ontwikkelingen rond de iOverheid. Zaakgericht werken levert de grootste winst voor de publieke zaak op in de grote geldstromen, zoals in het betreffende rapport is aangegeven. Juist de uitvoeringsorganisaties beheren en besturen deze grote geldstromen. Met zaakgericht werken is een overheidsinstelling, als onderdeel van een keten, verantwoordelijk voor eigen kwaliteit en brengt dit vanuit het collectieve belang in. Dit ketendenken is niet nieuw. Het vraagt om een andere benadering: één waarin een zaak van begin tot eind continu door en over de keten heen wordt bestuurd en gevolgd.

Zaakgericht werken draagt bij aan de klantgerichtheid en kostenreductie van de overheid

Zaakgericht werken zal een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteitsverbetering en kostenreductie van de overheidsdienstverlening. Met 'zaak' bedoelen we een samenhangende hoeveelheid werk met een gedefinieerde aanleiding en een gedefinieerd resultaat, waarvan kwaliteit, doorlooptijd en kosten bewaakt moeten worden.

Complexe zaken of dossiers waarbij meerdere overheidsdiensten zijn betrokken leiden in de praktijk tot vertraagde afhandeling.

Het is wenselijk een zaak van begin tot eind (door en over de keten heen) als één geheel te volgen en te besturen. Deze wijze van behandelen van zaken, waarbij overheidsinstellingen rondom de zaak zijn georganiseerd, sluit beter aan bij behoeften van burgers en leidt tot snellere dienstverlening tegen lagere kosten. Deze voordelen gelden vooral bij complexe processen die zijn gekoppeld aan grote geldstromen, zoals toeslagen, infrastructuur, sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs. In deze gevallen zal zaakgericht werken de doorlooptijd aanzienlijk kunnen beperken met meer klantgerichtheid en kostenreductie als gevolg.

De belangrijkste oplossingsrichtingen voor de realisatie van zaakgericht werken zijn:

- **Focus bij zaakgericht werken op de grote geldstromen.**

Daar zijn de grootste voordelen te halen.

- **Begin klein op weg naar integraal zaakgericht werken.**

Beschouw zaakgericht werken als een stap in de route naar het verhogen van de effectiviteit en efficiëntie van de eigen organisatie en de overheid als totaal.

- **In het visieartikel van Deloitte en IBM wordt voorgesteld om te bepalen welke financiële voordelen op de korte en de lange termijn zijn te behalen met zaakgericht werken.**

Hiervoor wordt in een concrete analyse per geldstroom vastgesteld welke verbeteringen haalbaar zijn met het doorpakken op zaakgericht werken.

De concrete uitkomsten kunnen voor de ministeries het handvat zijn om gericht besparingen te realiseren in de ketens.

Zonder relevante informatie, informatiebeveiliging, wetgeving en vertrouwen zullen de voordelen van zaakgericht werken beperkt blijven

De belangrijkste voorwaarde voor het succes van deze oplossingsrichting is dat relevante informatie beschikbaar is en de informatiebeveiliging op orde. Andere voorwaarden zijn dat de wetgeving rond bescherming van persoonsgegevens is aangepast en processen en systemen van ketenpartners zijn geüniformeerd, waarbij het eigenaarschap van informatie expliciet is. Daarnaast vertrouwen ketenpartners elkaar.

Stellingen voor discussie:

- **Relevante informatie en informatiebeveiliging zijn voldoende beschikbaar voor zaakgericht werken binnen de overheid.**
- **Het vertrouwen tussen ketenpartners is voldoende voor een overheidsbrede introductie van zaakgericht werken.**

OPLOSSINGSRICHTING 5:

Meer interactie met burgers en bedrijven

ICT-ontwikkelingen voor de moderne burger gaan razendsnel. Tot voor kort was het de overheid die de bevolking stimuleerde tot internetgebruik. De wal heeft het schip gekeerd. De moderne burger loopt ver voor op de overheid en beschikt over de modernste multimediale apparaten, geavanceerde software of apps, en zich razendsnel uitbreidende cloud services zoals Google, Dropbox en Facebook. De overheid kan de digitale burger alleen nog bijbenen door alle zeilen bij te zetten.

Meer interactie tussen burgers en de overheid leidt tot betere publieke dienstverlening

Steeds vaker worden peilingen gedaan via Twitter. Een ander voorbeeld is de stemming in het programma 'The voice of Holland'. Razendsnel heeft 'Nederland' een mening klaar.

Deze verandering biedt een kans om de overheid verder te legitimeren, bijvoorbeeld door meer interactie met burgers en bedrijven via sociale media. Daarmee kan de binding tussen electoraat en Den Haag worden versterkt. De effecten van deze burgerbetrokkenheid zijn een toename van het vertrouwen en de kwaliteit van publieke dienstverlening door directe inspraak en terugkoppeling.

De belangrijkste oplossingsrichtingen zijn:

- **Gebruik de kennis in de samenleving om nieuwe inhoud te geven aan beleid en de kloof met de samenleving verkleinen.**
Gebruik hiervoor sociale media, die belanghebbenden in staat stellen om te mee te denken - ongeacht tijd en plaats.
- **Organiseer toezicht en handhaving om bedreigingen tegen te gaan, zoals het schenden van privacy en vertrouwelijke gegevens.**

Ruimte voor nieuwe, digitale verbanden overheidsregie zijn noodzakelijk voor meer interactie

De belangrijkste voorwaarden voor het succes van deze oplossingsrichting zijn de voorwaarden voor vernieuwing door ruimte te geven aan nieuwe, digitale verbanden. Een andere voorwaarde is dat de regie bij de overheid blijft, zodat die haar eigen beleidsbeslissingen kan blijven nemen.

Stelling voor discussie:

- **De regie van interactie tussen overheid, burgers en bedrijven zou niet bij de overheid moeten liggen.**

OPLOSSINGSRICHTING 6:

Een overheid die als eenheid wordt erkend
Sinds 2008 kent de Rijksoverheid één logo.

Standaardisatie heeft ook zijn intrede gedaan bij werving, websites, werkplekken en opleidingen. Dat neemt niet weg dat de overheid nog niet één gezicht heeft voor burgers en bedrijven.¹⁶ Door eenduidigheid en verregaande standaardisatie in de bedrijfsvoering, en door doelmatige publieke dienstverlening, waarbij burgers en bedrijven centraal staan, kan de overheid zich verder als eenheid positioneren. Dat is mogelijk door inrichting van 'one stop shops' waarbij meerdere inspecties simultaan worden uitgevoerd, overheidsorganisaties die loketten of callcenters delen met aanspreekpunten die beschikken over de data van alle betrokken overheidsorganisaties. **De belangrijkste oplossingsrichtingen voor de overheid om als eenheid te worden erkend zijn:**

- **Standaardiseer, normeer en centraliseer de ondersteunende processen binnen de rijksdienst zo veel als mogelijk.**
- **Stimuleer zaakgericht werken binnen overheidsketens en ontdebber 'concurrerende' dienstverlening door overheidsorganisaties.**

Stelling voor discussie:

- **Het is belangrijk dat de Rijksoverheid in 2020 als eenheid wordt erkend door burgers, bedrijven en werknemers.**

OPLOSSINGSRICHTING 7:

Wisselwerking tussen overheid en markt

De huidige samenwerking tussen overheid en de markt is onvoldoende op vertrouwen gebaseerd, wat de complementariteit van overheid en bedrijfsleven bij uitvoering van veranderingstrajecten in de weg staat. Daarnaast volstaan klassieke vormen van samenwerking tussen overheid en markt niet meer bij het realiseren van grootschalige

overheidsprojecten. Wij denken dat zowel de samenwerking tussen overheid en markt, als de resultaten van deze samenwerking, sterk kunnen verbeteren door vanuit beide zijden te investeren in heldere, reële en zakelijke afspraken. Hierbij is het van belang dat beide partijen zich verbinden aan een gezamenlijk, realistisch vastgesteld en haalbaar resultaat.

¹⁶ Zie de publicatie 'Het gezicht van de staat' van het Graphic Design Museum, Breda en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2009)

Hierbij maakt de overheid gebruik van de expertise en ervaring van de markt. Zo krijgt de markt meer begrip voor de complexiteit en weerbaarheid van de publieke sector.

Pas de lessen uit overheid en bedrijfsleven waar mogelijk toe voor versnelling en risicobeperking

Uit onze interviews is gebleken dat bestuurders en topmanagers in de overheid uitstekend op de hoogte zijn van innovatieve ontwikkelingen bij overheden in het buitenland. Opvallend is echter dat er nauwelijks wordt verwezen naar ervaringen die zijn opgedaan in het bedrijfsleven. Dit is een belangrijk verschil met veel succesvolle innovatieprogramma's, die hun oorsprong vonden in de 'best practices' en 'lessons learned' van zowel overheden als het bedrijfsleven. Wij zien meer overeenkomsten dan verschillen tussen innovaties in het bedrijfsleven en bij de overheid. Wij zijn van mening dat structurele inbreng van kennis van omvangrijke en complexe projecten uit het buitenland en bedrijfsleven zal bijdragen aan het versneld bereiken van overheidsdoelstellingen en het beperken van risico's.

De belangrijkste oplossingsrichtingen om de samenwerking tussen overheid en markt te bevorderen zijn:

- **Wederzijdse verbinding aan gezamenlijk vastgestelde, realistische en vastgestelde resultaten.**
- **Pas, waar mogelijk, 'best practices' en 'lessons learned' van overheid en bedrijfsleven toe.**

Stellingen voor discussie:

- **Er is voldoende vertrouwen tussen overheid en markt.**
- **De Rijksoverheid doet er alles aan om 'best practices' en 'lessons learned' toe te passen.**



4.0 Conclusies en aanbevelingen

Nederland bevindt zich in een periode waarin op alle fronten **grote wijzigingen** plaatsvinden. We verwachten dat de overheid zich zal aanpassen aan deze veranderingen, met name waar het gaat om de **interactie** tussen burgers en bedrijven. In het licht van deze aanpassingen, verwachten we dat Nederland in 2020 een **efficiëntere overheid** heeft die meer op burgers en bedrijven is gericht.

Om dit toekomstbeeld van de overheid te realiseren, hebben we zeven oplossingsrichtingen geïdentificeerd:

1. Volwaardig realiseren van het gedachtegoed van de iOverheid. Vergroot interactie met burgers en bedrijven via sociale media. Stel expliciete grenzen aan informatisering. Positioneer de ontwikkeling van de iOverheid op de politieke agenda.
2. Herinrichting van de Rijksdienst. Richt de rijksoverheid in naar doelgroep en primair proces. Investeer bij de herinrichting in programmatisch werken en verandermanagement.





3. Succesvolle implementatie van een slagvaardige en efficiënte compacte overheid. Leg bij de uitvoering van het programma Compacte Rijksdienst de nadruk op realisatie van doelstellingen. Leg de nadruk op verbetering van de kwaliteit van bedrijfsvoering op de lange termijn, niet alleen op realisatie van financiële doelstellingen op de korte termijn.
4. Realiseren van zaakgericht werken, ook door en over de keten heen. Focus bij zaakgericht werken op de grote geldstromen. Bepaal welke financiële voordelen op de korte en de lange termijn zijn te behalen met zaakgericht werken. Zorg voor relevante informatie, adequate informatiebeveiliging en vertrouwen.
5. Meer interactie met burgers en bedrijven. Pas kennis buiten de overheid toe om de kloof tussen overheid en burgers te verkleinen. Gebruik hiervoor sociale media. Organiseer toezicht en handhaving om schending van privacy en vertrouwelijke gegevens tegen te gaan.
6. Een overheid die als eenheid wordt erkend. Standaardiseer, normeer, centraliseer en ontdebbeel de ondersteunende processen binnen de rijksdienst zo veel als mogelijk.
7. Wisselwerking tussen publieke sector en markt. Stimuleer transparantie en vertrouwen door verbinding aan gezamenlijk vastgestelde, realistische en vastgestelde resultaten. Pas waar mogelijk 'best practices' en 'lessons learned' van de overheid en het bedrijfsleven toe.

Dankwoord

Deze bijdrage is tot stand gekomen met de medewerking van diegenen, die vanuit hun bestuurlijke rol in de praktijk betrokken zijn bij de doorontwikkeling van de publieke dienstverlening. In het bijzonder willen wij de volgende personen bedanken:

Wij danken:

- **David Jongen**
voorzitter van de raad van bestuur
Atrium Medisch Centrum
- **Joop Pot**
lid raad van bestuur van de Raad
voor de Rechtspraak
- **Geert van Maanen**
secretaris-generaal van het
ministerie van VWS
- **Brigitte van der Burg**
lid van de Tweede Kamer (VVD fractie)
- **José Lazeroms**
lid van de raad van bestuur UWV
- **Adrie Kerkvliet RE RA**
directeur bedrijfsvoering van
het ministerie van ELI
- **Ger Koopmans**
lid van de Tweede Kamer (CDA fractie)
- **Erry Stoové**
voorzitter van de raad van bestuur
van de Sociale Verzekeringsbank
- **Jaap Uijlenbroek**
Directeur-generaal Organisatie en
Bedrijfsvoering Rijk

De volgende auteurs hebben bijgedragen aan dit artikel:

DE AUTEURS

Accenture

- **Geert van den Goor**
Group executive Health & Public
Service group
- **Maxwell Keyte**
Senior Manager

Associate Network Partners

- **Marcel Rijn**
Managing Director
- **Peije Goudriaan**
Managing Director



**Onze
netwerksamenleving**
Overheid: van silo naar netwerk



Inhoud

31	Voorwoord
33	1.0 Inleiding
35	2.0 De ontwikkeling van de netwerksamenleving
41	3.0 Naar een nieuwe ordening
47	4.0 Conclusies en aanbevelingen
49	Dankwoord

“De samenleving organiseert zichzelf. Dat proces is al jaren gaande. Via sociale media en mobiele netwerken zijn wij met elkaar verbonden. Deze netwerken maken ook nieuwe diensten mogelijk.”

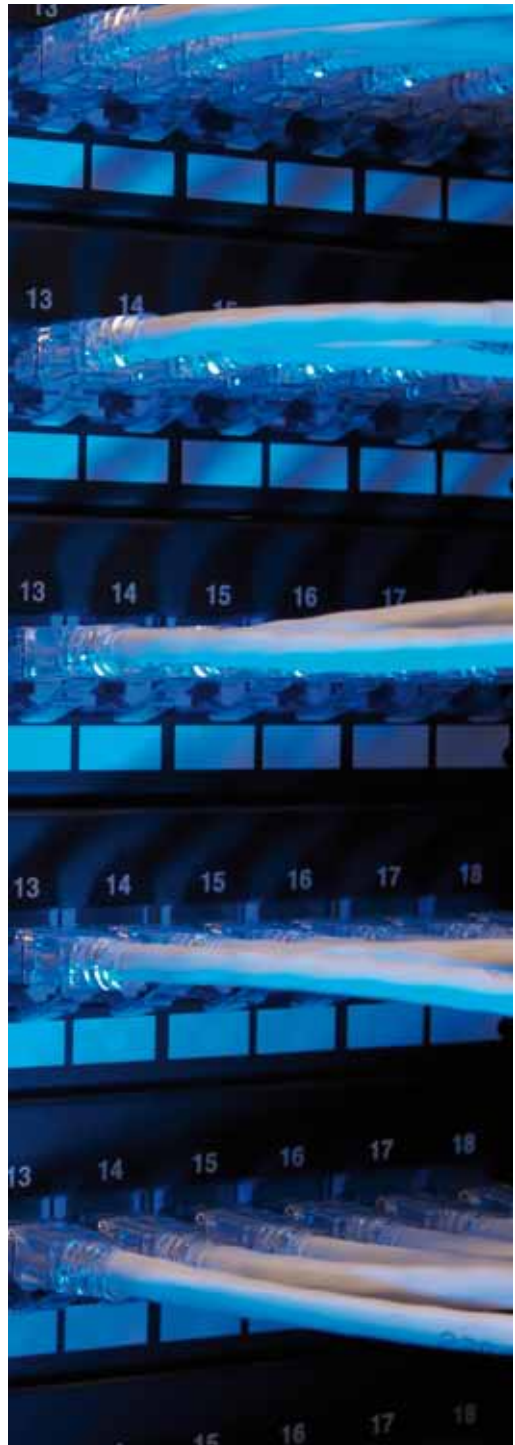
Onze netwerksamenleving

Voorwoord

“Automatisering? Daar heb ik een mannetje voor!” In de jaren '80 kwam een overheidsmanager daarmee weg. De ICT bevond zich toen nog op een eiland binnen de organisatie.

In korte tijd heeft ICT zich van een ondersteunende technologie ontwikkeld tot een kernproces van de overheid. ICT is steeds vaker ingezet om de processen van verschillende organisaties met elkaar te verbinden. We kregen ketens. En hoe hecht de schakels van deze ketens met elkaar zijn verbonden, zien wij pas goed als de ICT, of de ICT-markt, faalt. Dan worden wij ons bewust van de kwetsbaarheid van het ICT-bouwwerk dat wij de afgelopen dertig jaar hebben opgebouwd. Een bouwwerk dat samenvalt met de primaire processen.

En nu staan we aan de vooravond van een omwenteling. De overheid doet een stap terug. De samenleving en private sector nemen taken over. De samenleving organiseert zichzelf. Dat proces is al jaren gaande. Via sociale media en mobiele netwerken zijn wij met elkaar verbonden. Deze netwerken maken ook nieuwe diensten mogelijk. Dienstverlening, medische hulp en financiering zijn niet langer uitsluitend afhankelijk van instituties zoals banken en overheid. Wij ontwikkelen ons naar een netwerksamenleving. Onze overheid, die is gebouwd in het pre-ICT-tijdperk naar het 'Huis van Thorbecke', zal zich moeten aanpassen. Dat geldt uiteraard ook voor de ICT-bedrijven die ICT aan de overheid leveren.



1.0 Inleiding

Nooit heeft een enkele partij het voor het zeggen in ons land. De macht ligt bij de overheid, de private sector én de samenleving! Maar daarbinnen verschuiven de machtsverhoudingen. De overheid treedt terug door decentralisatie, marktwerking en privatisering. En de samenleving en private sector nemen taken over.

Herman Tjeenk Willink, vice-president van de Raad van State, zegt daarover in een afscheidsinterview in de Volkskrant: *“De grenzen tussen het publieke en het private domein zijn vervaagd. Publieke diensten zijn door private marktpartijen overgenomen, maar de publieke verantwoordelijkheid is daarmee niet automatisch weg. Dat leidt tot meer toezichthouders, meer regels. Dat hele complex veroorzaakt ongemak.”*

Manuel Castells, een van de grondleggers van het begrip ‘netwerksamenleving’, definieert netwerken als complexe communicatiestructuren die ontstaan rondom specifieke doelstellingen. Deze structuren kenmerken zich door een duidelijke gerichtheid op specifieke doelen. Tegelijkertijd zijn deze flexibel, doordat ze zich steeds aanpassen als dit tot een directere weg naar het doel lijkt te leiden. Informatie- en communicatietechnologie zijn cruciaal om netwerkstructuren mogelijk te maken.

NETWERK CONFLICTEERT

Het belang van deze netwerkstructuren neemt toe. Maar de structuur hiervan conflicteert met het huidige organisatie- en besturingsconcept van de overheid.

De inrichting van de overheid kent haar oorsprong in een tijd zonder ICT. Zo werd in de tijd van Napoleon bepaald dat iedere burger binnen een dagreis met postkoets of trekschuit een arrondissementsrechtbank moest kunnen bereiken. Dat leidde tot negentien arrondissementen. De Tweede Kamer is pas recent akkoord met herziening van de gerechtelijke kaart. Het binnenlands bestuur is nog gebaseerd op het ‘Huis van Thorbecke’. Daarbij gaat het om borging van de nationale staat als gedecentraliseerde eenheidsstaat met een nationale rechtsontwikkeling en relatieve autonomie van de staatsorganen.

OVERHEID TRANSFORMEERT

De macht van de overheid en de private sector zijn in de virtuele wereld flink aan het veranderen. In de fysieke wereld heeft de overheid traditioneel een sterke, ordenende rol. Infrastructurele voorzieningen zoals waterwegen, haven, spoor en wegen zijn traditioneel een taak van de overheid. Maar de zorg voor de ICT-infrastructuur wordt aan de markt overgelaten.

Private bedrijven regelen zowel het vaste als het mobiele netwerk. Landelijk en regionaal sluiten deze bedrijven daarvoor arrangementen met de overheid. Telecom- en kabelbedrijven financieren de netwerken, waarbij zij rekening houden met wet- en regelgeving van de overheid. De overheid waarborgt de algemene toegankelijkheid en de pluriformiteit van het gebruik van de ICT-infrastructuur. De infrastructuur is een samenspel geworden van publieke en private organisaties.



ICT KENT GEEN GRENZEN

De autoriteit van de nationale staat binnen zijn territoriale grenzen staat onder druk in de netwerkstaat in opkomst. Begrippen als afstand, toegankelijkheid en bereikbaarheid hadden een totaal andere betekenis. ICT kent geen territoriale grenzen. Burgers kunnen vanuit elke locatie met een DigiD-code vele, gemeentelijke diensten regelen. ICT kan ook inhoudelijke grenzen slechten; de beschikbaarheid van kennis als grondslag voor toedeling van verantwoordelijkheden aan specifieke organisaties is vervlogen. In Engeland is de inning van belastingen overgenomen door een consortium van ICT-bedrijven. De overheid verdwijnt niet, maar transformeert om zich aan te passen aan een nieuwe context. Alle reden om stil te staan bij de ontwikkeling van de netwerksamenleving en nieuwe orderingsvragen.

2.0 De ontwikkeling van de netwerksamenleving

“De overheid worstelt met burgers die het zelf regelen in hun eigen netwerk”

“Signalen uit de samenleving dringen nog onvoldoende door bij de ICT-sector”

VAN SILO NAAR KETEN

In de organisatie van het binnenlands bestuur zagen we een sterke dominantie van de centrale overheid in het publieke debat. Kerndepartementen namen een leidende rol in de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Ze gedragen zich daarbij als silo's en ze kneden problemen zodat ze als het ware in deze 'bulk-opslagplaatsen' passen. In de achterliggende jaren zijn ketens gevormd door versnippering van de publieke dienst over de organisatiegrenzen heen. De SUWI-keten voor Werk & Inkomen en de strafrechtketen zijn hiervan sprekende voorbeelden.

KETEN VOOR STROOMLIJNING

Keteninformatisering gaat over informatie-uitwisseling tussen partijen. Het uitgangspunt daarbij is dat door onderlinge samenwerking maatschappelijke vraagstukken een betere aanpak krijgen. De ketensamenwerking maakt stroomlijning mogelijk en complexiteit beter bestuurbaar. De asielketen is een goed voorbeeld. Als de politie veel mensen gaat oppakken dan houdt deze rekening met de druk op het Openbaar Ministerie en de Rechtbank. En met de beschikbare celcapaciteit. Ketens functioneren goed



zolang de complexiteit in de markt en samenleving past bij de manier waarop de ketens zijn ingericht. Als de complexiteit groeit, ontstaan er echter problemen.

VERSCHILLENDE DOELEN EN BELANGEN

Als de SUWI-keten mensen moet begeleiden naar werk, toch één van de uitgangspunten van de Wet Werk en Inkomen, gaat het mis. Dan moet de overheid actief op zoek naar partijen in de markt die niet van haar afhankelijk zijn, namelijk ondernemers met vacatures en uitzendbureaus. Ze krijgt te maken met strategisch gedrag en belangentegenstellingen.



Loonkostensubsidies leiden bijvoorbeeld nogal eens tot 'quasi werk', waarbij mensen in dienst zijn zolang er subsidie is en hun baan weer verliezen zodra de subsidie wegvalt. Dat is strategisch gedrag van een partij die een overheidsregeling naar haar eigen doelen en belangen inzet.

DUIDELIJKE, EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID

Ketensamenwerking kenmerkt zich door sturing op een dominant ketenprobleem. De partijen in de keten zijn vaste spelers met een duidelijke, eigen verantwoordelijkheid. Met elkaar maken ze afspraken over definities en indicatoren, waaraan iedereen zich moet houden. Er is dus ook een duidelijke opdrachtgevende of regierol. De Justitieketen is een goed voorbeeld van een succesvolle keten, waarin bijvoorbeeld het strafrechtproces het aantal verdachten linkt met het aantal plekken in de cel. Hier kan de overheid echt de regie voeren op alle partijen vanwege de aard van de keten.

INGEWIKKELDE PROBLEMEN, FLEXIBELE AANPAK

Die ketensamenwerking schiet tekort voor meer complexe, maatschappelijke vraagstukken waarbij overheidspartijen en partijen daarbuiten cruciaal zijn voor een goede oplossing. Denk bijvoorbeeld aan de bescherming van kinderen, oftewel de jeugdzorg, waarin onder meer de GGZ, de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg, school en ouders een rol spelen. Geen enkele speler is in staat om de jeugdzorgproblemen in zijn eentje op te lossen. Het is dan ook naïef om te denken dat

ingewikkelde problemen kunnen worden uitbesteed met simpele oplossingen. Voor dergelijke maatschappelijke vraagstukken zijn samenwerkingsrelaties nodig met een grote mate van flexibiliteit in aanpak en procedures. Netwerken met een grotere diversiteit in tijd en plaats in de relaties tussen overheid en burgers.

NETWERKEN ALS COMMUNICATIEKNOOPPUNTEN

De netwerken die zo ontstaan, laten zich niet kenmerken als ketens, maar als knooppunten van informatie en communicatie die zichzelf steeds opnieuw aanpassen. Dit doen zij afhankelijk van de bijdrage die partijen leveren aan de aanpak van het vraagstuk. In het geval van de jeugdzorg verrijken idealiter verschillende partijen de acties en behandelplannen voor een kind met problemen. Communicatieknooppunten faciliteren de mogelijkheid om deze plannen met input van alle partijen samen te stellen. De variëteit in deze netwerken is enorm. Ook sociale media en mobiele toepassingen spelen hierin een rol. Gemeenten zijn bij uitstek in de positie om het tot stand komen van die complexe oplossingen te faciliteren.

NETWERKSAMENLEVING AL EERDER ONDERKEND

Steeds vaker zijn er initiatieven van groepen mensen die publieke waarde hebben. Martijn van der Steen, co-decaan en adjunct-directeur van het NSOB (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur) bevestigt deze ontwikkeling: *"De 'pop-up bibliotheken' zijn een antwoord van Rotterdamse wijkbewoners op de sluiting van hun bibliotheek. Bewoners*

hebben zo toch toegang tot een bibliotheek. Mensen regelen het onderling, in eigen netwerken. Voor de netwerken met positieve intenties geldt: afstand houden en op je handen blijven zitten. Dat is lastig voor de overheid want die is dat niet gewend. Je hoort vaak dat de overheid hier niet klaar voor is. Maar ik denk dat dit wel meevalt. De 'push' is namelijk zo groot, dat de overheid wel zal moeten."

Dat overheidsorganisaties aansluiting moeten vinden bij de zich ontwikkelende netwerksamenleving wordt al langer onderkend. In 2001 verscheen bijvoorbeeld een publicatie van Rijkswaterstaat met de titel 'de Fysica van de Samenwerking'. De centrale stelling daarin is: *"Grensoverschrijdend samenwerken tussen burgers, bestuur, bedrijven en bureaucratie is in de netwerksamenleving van de 21e eeuw een regelrechte must."*

Overheden proberen bij netwerkstructuren aan te sluiten omdat ze begrijpen dat ze juist partijen buiten de overheid nodig hebben om hun politieke doelen te realiseren. Wet- en regelgeving zijn een beperkt instrument geworden en veelal verouderd - we willen bovendien dat er zo min mogelijk nieuwe regels bijkomen - en het ontbreekt de overheid steeds vaker aan voldoende middelen. De overheid is niet meer de hiërarchische machthebber. Albert van Wijk, lid van College van procureurs-generaal Openbaar Ministerie, zegt over die nieuwe rol van de overheid: *"De overheid moet de juiste keuze maken tussen wanneer ze moet handelen en wanneer ze moet laten."*

Waar ketens niet voldoen, dient netwerksamenwerking zich overigens niet gemakkelijk als werkend alternatief aan, stelt Fred Paling, lid van de Raad van Bestuur van UWV. Hij zeg over de SUWI-keten: *"Het is een enorme opgave om vanuit die verdeelde, bestuurlijke verantwoordelijkheid op het*

gebied van uitkeringsverstrekking, indicatiestelling en werkgeversbenadering tot een gedeeld uitvoeringsconcept te komen waarbij iedereen in een netwerkconstructie volkomen helder heeft wie welke complementaire rol heeft."

EFFICIENCY EN KLANTGERICHTHEID

De inzet van ICT richtte zich voorheen voornamelijk op bedrijfsvoering en uitvoering van beleid. Digitale dienstverlening en technologie voor verbeterde bedrijfsvoering moesten bijdragen aan een meer efficiënte en klantgerichte overheid. Het initiatief lag bij gemeenten en grote uitvoeringsinstellingen, op een aantal landelijke initiatieven na. De relatie tussen openbaar bestuur en burgers veranderde met dit soort toepassingen niet fundamenteel. In een opkomende netwerksamenleving is dit wel het geval.

NETWERKEN STARTEN BIJ GEMEENTEN

Ook nu komt de netwerkontwikkeling binnen de overheid vooral bottom-up tot stand, bij de lokale overheden. Burgers die direct met organisaties interacteren om maatschappelijke vraagstukken op te pakken, doen dit veelal als eerste met het bestuursorgaan dat het dichtste bij de burger staat: de gemeenten. Zie bijvoorbeeld initiatieven als Wijbouweneenwijk.nl waar inwoners van een gemeente en andere geïnteresseerden ideeën geven over de inrichting van een nieuwe wijk. Gemeenten zullen als eerste opgaan in de netwerksamenleving.

MEER RUIMTE VOOR ANDEREN

Dat betekent dat er in eerste instantie vooral op lokaal niveau ruimte komt voor andere partijen om een actievare rol te krijgen en taken over te nemen. Dit kunnen publieke of private partijen zijn. Denk aan de stichtingen en bedrijven die nu al voorzien in het beheer van plantsoenen en openbare ruimten.

Informatiesystemen kunnen helpen de openbare ruimte te controleren, zoals het functioneren van lantaarnpalen. En waarom zou de Belastingdienst de gemeentelijke belastingen niet kunnen innen?

Een voorwaarde voor een dergelijke netwerksamenwerking is dat de overheid haar eigen beleidsbeslissingen kan blijven nemen en grenzen en kaders kan stellen waar dat nodig is. ICT-bedrijven kunnen gemeenten met slimme ICT helpen om de zeggenschap te houden op hun taken, wanneer ze deze taken gezamenlijk oppakken of zelfs helemaal uitbesteden. Slimme ICT kan, dankzij de genetwerkte samenleving, taken die verspreid zijn uitbesteed weer samensmeden tot een geheel.

Annemarie Jorritsma, burgemeester van Almere en voorzitter van de VNG, roept ICT-bedrijven op mee te denken over dergelijke concepten en met aansprekende voorbeelden te komen: *“De leveranciers kunnen druk opbouwen. Jullie kunnen aangeven dat versnippering er toe leidt dat alles een stuk duurder is. Zet eens op een rijtje wat er voor nodig is om ICT-bedrijven hun werk goed te kunnen laten doen, in een maatschappij waarin overheden taken voor elkaar uitvoeren.”*

GEORGANISEERDE ZELFREDZAAMHEID

Niet alleen initiatieven vanuit de samenleving maken de netwerksamenleving onomkeerbaar. Brigitte van der Burg, Tweede Kamerlid voor de VVD, signaleert een andere belangrijke aanjager: *“De verwachte krapte op de arbeidsmarkt zorgt dat de overheid straks niet alles meer kan doen. Goede oplossingen die de samenleving zelf bedenkt en uitvoert zijn dan zeer welkom.”* Er moet naar andere wegen worden gezocht om bijvoorbeeld de kwaliteit van voorzieningen in stand te houden. Initiatieven op lokaal niveau kunnen overheidstaken vervangen. Vrijwilligers en charitatieve organisaties kunnen dienstverlenende taken van de terugtrekkende overheid overnemen, zoals beheer van natuur, zwembaden en bibliotheken.

De samenleving organiseert zichzelf. Daarbij spelen sociale media een groeiende rol. In de samenleving ontstaan netwerken van georganiseerde zelfredzaamheid. De overheid trekt zich terug en krijgt een kaderstellende en toezichhoudende rol.



ICT ALS INSTRUMENT VOOR KENNIS

Martijn van der Steen stelt: *“Er wordt nog wel van alles verbeterd aan de dienstverlening van overheden en aan uitvoerende en dienstverlenende processen, maar de aandacht in de vernieuwingsprogramma’s is verschoven naar andere zaken. Het gaat dan vooral om de vertaling van maatschappelijke vraagstukken naar beleid.”* (Veranderende vernieuwing, op weg naar vloeibaar bestuur). Daarbij zien we ontwikkelingen die worden geduid met ‘co-creatie’ van beleid. Individuen en groepen die belang hebben bij een bepaald vraagstuk en hiervan kennis hebben, vinden elkaar in nieuwe digitale verbanden om oplossingen aan te reiken.

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft er in een advies op gewezen dat het kennispotentieel van burgers nog onvoldoende wordt benut (Vertrouwen op Democratie, 2010). Met name de nieuwe communicatiemedia geven burgers meer mogelijkheden om in netwerken informatie te leveren, kennis uit te wisselen en zelfs te produceren.

ICT-MARKT SCHUIFT NAAR SAMENLEVING

De overheid en de politiek stellen hun kaarten voor een nieuwe netwerksamenleving in op de mogelijkheden die ICT biedt. De ICT-markt heeft de sleutel tot de oplossingen voor maatschappelijke problemen in huis als ze leert te luisteren naar de samenleving. Wat zijn de belangen van de overheid en wat zijn de maatschappelijke belangen? Wat speelt er? ICT is niet leidend. De maatschappelijke golven zijn leidend; de samenleving wordt de klant van de ICT-sector.

ONOMKEERBAAR

Maar we moeten ook beseffen dat de mensen die nu op de bepalende posities zitten in Nederland vanuit vaste patronen ICT toepassen en veranderingen tijd kosten. Toch zal een nieuwe orde niet lang op zich laten wachten. Er komt een generatie aan die

is opgegroeid met ICT. De huidige generatie heeft vooral bestaande patronen geautomatiseerd, maar zij gaan alles anders inrichten. Dat gaat een revolutie geven op een aantal vlakken. Ineke Schop, programmamanager NOiV/ICTU, voorspelt een groeiende rol van deze nieuwe generatie: *“De jongere generatie zal de overheid steeds vaker vragen: ‘waarom doen jullie dat zus en niet zo? Zo doen wij het en dat werkt!’ Mijn schrikbeeld, of misschien is het geen schrikbeeld, is dat we uiteindelijk een overheid overhouden die er niet meer toe doet. Dat het echte werk op heel andere plekken plaatsvindt dan waar de overheid zich bevindt.”*

Annemarie van Campen, business consultant bij Logica en representant van de jonge generatie werknemers, verwoordt haar fascinatie voor ICT als volgt: *“ICT opent een deur waarachter de wereld voor het grijpen ligt. Kennis, mensen en diensten zijn met een muisklik bereikbaar en door deze met elkaar te combineren, ontstaan mogelijkheden die onze fantasie te boven gaan. ICT biedt mij een onuitputtelijke gereedschapskist om een antwoord te geven op uitdagingen die we in de samenleving tegenkomen.”*

PERCEPTIE VERBETERT NIET

De overheid is het in de ogen van de huidige beroepsbevolking niet veel slechter gaan doen, maar ook niet veel beter. Dit terwijl ze hard heeft gewerkt aan verbetering van de overheidsdienstverlening. Het lijkt dus vooral een zaak van perceptie. De jongere generatie gaat heel anders om met informatie. Voor deze generatie is de overheid de boot aan het missen. Dat kwam onder meer naar voren tijdens de Moerdijkcramp in januari 2011. De moderne burgers twitterden hier massaal over, terwijl de overheid op Twitter geheel afwezig was. Daarmee werd de perceptie versterkt dat er te weinig informatie over de ramp was.

REVOLUTIE DOOR ICT-MOGELIJKHEDEN

ICT-ontwikkelingen voor de moderne burger gaan razendsnel. Tot voor kort was het de overheid die de bevolking stimuleerde tot internetgebruik. De wal heeft het schip gekeerd. De moderne burger loopt ver voor op de overheid en beschikt over de modernste devices, multimedia software en zich razendsnel uitbreidende cloud services zoals Google, Dropbox en Facebook. De overheid kan de digitale burger alleen nog bijbenen door alle zeilen bij te zetten.

ICT-GEBRUIK EXPANDEERT

Een netwerksamenleving is alleen mogelijk met de hulp van moderne ICT. De overheid kan de technologische ontwikkelingen in de samenleving niet meer regisseren, maar wel faciliteren. De ICT-innovatie openbaart zich nu in de digitale communicatie door, voor en van het publiek. Was de burger tot voor kort een gematigde ICT-gebruiker, de komende jaren zal het ICT-gebruik van de burger (en daarmee bedrijven) verder expanderen.

3.0 Naar een nieuwe ordening

“ICT-bedrijven kunnen meer maatschappelijke verantwoordelijkheid op zich nemen”

“De overheid kan ons onmogelijk beschermen op internet”

OVERHEID 2.0

De netwerksamenleving conflicteert op een aantal punten met de huidige organisatie van overheden. De eerder genoemde Castells signaleert spanning op drie gebieden: organisatorisch, technisch en politiek. Organisaties hebben jaren geïnvesteerd in de opbouw en afbakening van hun eigen terrein met daarin een sturende positie. Ze zien hun fundamentele rol vaak nog in het vinden van synergie met andere organisaties. De samenleving kent hele andere structuren, beloningssystemen en operationele principes.

Organisaties zien kennis vaak nog steeds als macht en beschermen deze. De nieuwe generatie denkt in combineren van kennis en het uitwisselen ervan. Delen is het nieuwe vermenigvuldigen. De nieuwe generatie baseert beloning niet meer op traditionele principes (aanwezig zijn op het werk bijvoorbeeld), maar op de waarde die iemand toevoegt. Deze ontwikkelingen raken de verhouding van ambtenaren tot de moderne burger. De ambtenaar 2.0 brengt de discussie op tafel over de rol van ambtenaren in een netwerksamenleving.

Brigitte van der Burg zegt over deze veranderingen: *“Informatie was macht. Dat is heel snel veranderd: mensen zoeken nu hun eigen informatie en vormen hun eigen netwerken.”*

VERKOKERING

De introductie van ICT-netwerken leidt niet tot verbinding. Daar is meer voor nodig. Onder meer netwerktechnologie die gericht is op delen, waarmee meerdere partijen en ook de burger kunnen communiceren en zich informeren. Onder ambtenaren heerst angst dat het eigen terrein in gevaar komt, dat ze niet meer ‘in control’ zijn.

Samenwerken in netwerken betekent bovendien niet alleen dat er horizontale coördinatie-relaties ontstaan. Maar ook verticale relaties in beide richtingen, waardoor de bureaucratische autonomie afneemt en de verantwoordingsplicht van ambtenaren groeit. Daarnaast houdt de brede inzet van ICT voor bedrijfsvoering en dienstverlening de verkokering nog in stand. Sommige ICT-leveranciers frustreren samenwerking tussen partijen door bijvoorbeeld in het domein van de sociale zekerheid bij de gemeenten een technische oplossing binnen te brengen die niet met andere systemen praat. ICT-bedrijven dragen gezamenlijk een maatschappelijke verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat hun oplossingen met elkaar communiceren.



Adriaan Blankenstein, commandant
Bedrijfsgroep IVENT, Ministerie van Defensie,
onderschrijft die eigen verantwoordelijkheid
van ICT-bedrijven:

*“ICT-aanbieders in deze markt moeten bij
elkaar komen om die standaardisatie te
regelen.”*

Binnen de overheid hebben verschillende
ministeries nog hun eigen standaarden en
systemen. Erik Gerritsen, bestuursvoorzitter
van het bureau Jeugdzorg in Amsterdam zegt
hierover in een open brief aan het kabinet:

*“Oplossingen voor maatschappelijke
vraagstukken vragen in toenemende mate om
samenwerking tussen - publieke of private –
organisaties en in het bijzonder de mensen
die er in werken. Deze noodzakelijke samen-
werking tussen mensen en organisaties,
bijvoorbeeld in de zorg, het onderwijs, en de
veiligheidssector wordt bemoeilijkt doordat zij
niet eenvoudig over elkaars informatie kunnen
beschikken. Een essentiële randvoorwaarde
hiervoor is dat systemen van de verschillende
organisaties met elkaar kunnen ‘praten’ ook
wel interoperabiliteit genoemd. Uit de
ervaring met veel grote ICT-projecten van de
afgelopen jaren blijkt dat dit geen sinecure is.”*
Toch hebben initiatieven als het burger-
servicenummer (BSN) en de basisregistratie
laten zien dat het wel kan.

NAAR EEN VLOEIBAAR BESTUUR

In deze conflicten zitten waarschijnlijk de
aanknopingspunten voor een transformatie
naar een nieuwe ordening die past bij de
netwerksamenleving. Een ordening waarin de
overheid anticipeert op actuele, maatschap-
pelijke vraagstukken en die daarmee de

legitimiteit en effectiviteit van de overheid
versterkt. De capaciteit hiervoor wordt
georganiseerd, toebedeeld en aangepast aan
de maatschappelijke vraagstukken die spelen
en niet aan een afdeling of beleidsterrein. In
de woorden van Van der Steen, co-decaan en
adjunct- directeur bij de NSOB, spreken we in
deze aanpak van vloeibaar bestuur.

ICT-BEDRIJVEN IN DIALOOG

ICT-bedrijven kunnen een belangrijke rol
spelen als ze zich mengen in de discussies
over de inrichting van een generieke infra-
structuur die werkt als smeermiddel voor de
communicatieknooppunten van de netwerk-
samenleving. Verandering van de horizontale
en verticale relaties betekent ook voor ICT-
bedrijven nieuwe vormen van samenwerking
en het aangaan van partnerships.
Dat betekent dat ICT-bedrijven de dialoog
aangaan en elkaar opzoeken om de potentie
te vergroten om oplossingen voor
maatschappelijke vraagstukken aan te reiken.
ICT-bedrijven worden partners in die
maatschappelijke oplossingen. Zij dragen bij
aan maatschappelijke problemen zoals meer
grip op de zorgkosten. Denk aan oplossingen
waardoor ouderen langer zelfstandig kunnen
wonen met hulp van ICT en aan ziekenhuizen
die op afstand kunnen opereren en kennis
kunnen uitwisselen, onafhankelijk van
het tijdstip.

NIET ALLEEN MINDER OVERHEID, MAAR OOK STERKER

*“Laat me vrij, maar bescherm me wel.
De burger heeft twee gezichten,”* stelt Mark
Frequin, directeur-generaal Wonen, Bouwen
en Integratie. Samenwerken in netwerken

betekent altijd een deel van de macht uit handen geven en dossiers teruggeven aan de samenleving. Soms moet de overheid helemaal loslaten en in andere gevallen heldere grenzen en kaders stellen.

Dit laatste geldt zeker voor de ordening van de arbeidsmarkt, onze pensioenvoorziening en het zorgstelsel. Voor de groepen in de samenleving die buiten de boot vallen zou er een vangnet moeten zijn.

Martijn van der Steen: *“Vaak wordt nu gestart met de uitzondering; dat wordt de kern van het ‘arrangement’. Je kunt ook aan de andere kant beginnen. Neem het voorbeeld van de ‘pop-up bibliotheek’. Stel: 75% van de mensen weet deze te vinden en voor 20% wordt onderling iets geregeld. Iemand haalt bijvoorbeeld boeken voor zijn zieke buurvrouw. Dan hoeft je je als overheid alleen maar met de overgebleven 5% te bemoeien.”*

Als ICT-bedrijven de dienstverlener worden van de toekomst met oplossingen voor maatschappijbrede vraagstukken, dan ligt voor deze laatste 5% een belangrijke, ordenende taak voor de overheid.

FYSIEKE WERELD VERSCHUIFT NAAR VIRTUEEL

In de netwerksamenleving speelt de virtuele wereld een belangrijke rol. Onze fysieke werkelijkheid verschuift geleidelijk naar een virtuele wereld. Wij gaan steeds minder naar een winkel en doen vaker zaken via een webshop. Elektronisch bankieren is al lang gemeengoed. Ook de overheid verschuift haar dienstverlening naar elektronische loketten. De Nederlandse Belastingdienst verstuurt geen blauwe enveloppen meer, de burger regelt zijn belastingen digitaal. Denemarken gaat het postverkeer van gemeenten volledig vervangen door een elektronische berichtenbox. Deze maatregel wordt per wet geregeld.



VERTROUWEN IS HET SLEUTELWOORD

Nieuwe netwerken nemen taken over die in de ogen van het publiek gefaald hebben zoals banken. Mensen zullen gaan sparen in netwerken en elkaar geld lenen. Ze willen wel weten welke partijen betrouwbaar zijn. Ook daarin heeft de overheid een rol. Ze moet de burgers beschermen tegen malafide partijen. Is mijn informatie van mij, of van de overheid? Hoe is mijn privacy geregeld? De burger moet erop kunnen vertrouwen dat de overheid zorgvuldig omgaat met informatie van de burger en transparant is naar de burger door aan te geven waarvoor de informatie gebruikt wordt. Door de burger sturing te geven en zelf te laten bepalen wat er met zijn informatie gebeurt, bouwt de overheid aan vertrouwen. Vertrouwen is het sleutelwoord voor een goede, onderlinge relatie tussen burger en overheid.

HCC directeur Arda Gerkens zegt over het gebruik van persoonlijke gegevens: *“Voor bedrijven is het zaak om daarop eerlijk antwoord te geven, om transparant te zijn. Dan trek je klanten naar je toe. Mensen willen transparantie. Ze zijn helemaal niet zo bang voor hun privacy. Ze willen best hun data beschikbaar stellen en ze vinden het soms best handig als een bedrijf daar gebruik van maakt. Als ik op zoek ben naar rijglaarsjes vind ik het gemakkelijk als ik ze van Zalando voorgeschoteld krijg.”*



VEILIGHEID

Veiligheid en technologie laten zich niet alleen in wetgeving vastleggen. Overheid, burgers en bedrijven moeten in vertrouwen tot afspraken komen. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de maatschappelijke discussie over de ethiek van datamining. ICT-bedrijven doen er goed aan het voortouw te nemen. Waarbij het belangrijk is te weten wat burger en overheid willen. Dat vraagt om een passend, veilig stelsel van checks en balances.

Nieuwe vormen van samenwerking tussen overheden, bedrijven en burgers in de netwerksamenleving vergen waarschijnlijk ook nieuwe marktmeesters die de burger in de virtuele wereld beschermen. Zij moeten toezicht houden en criminele activiteiten op het internet bestrijden, zoals cybercrime en phishing.

INFRASTRUCTUUR VAN DE TOEKOMST

De ICT-infrastructuur is de infrastructuur van de toekomst. Deze is bepalend voor de groei van onze welvaart en economie. Wereldwijd scoort Nederland hoog op het gebied van toegang tot internet. In het Rapport van Het World Economic Forum van 2012 staat ons land op de derde plaats. Toch moeten wij ons afvragen of de virtuele wereld voldoende bescherming biedt voor burgers, overheid en bedrijven. In de fysieke wereld hebben we dijken gebouwd om ons te beschermen tegen het water. Wegbeheerders zien toe op de verkeersveiligheid. Bij een ongeval is de ambulancedienst paraat en de gezondheidszorg om mensen te genezen. Maar wie beschermt ons op het internet? Wie helpt de slachtoffers van identiteitsdiefstal? Dit vraagt om nieuwe ordening en samenspel tussen samenleving, overheid en markt en overstijgt het nationaal belang. Samenwerking binnen Europa is onontbeerlijk om onze veiligheid op het internet te borgen.

DIENSTEN LEVEREN

ICT-bedrijven leveren vandaag de dag nog traditioneel expertise om voor bedrijven en overheid ICT-systemen te implementeren. Het gaat hierbij dan vaak om eigen (maatwerk)systemen met eigen data. Deze systemen ondersteunen primair de silo's, al bieden zij ook hulpmiddelen om de fragmentatie en onderlinge afhankelijkheid in de keten te ondersteunen. Maar er ontstaat toenemende behoefte om flexibeler te kunnen opereren. Organisaties willen direct kunnen reageren en het kennispotentieel van verschillende instanties met elkaar kunnen verbinden. Daardoor gaat de vraag ontstaan om ICT als dienst te leveren.

Een voorbeeld van een dienst die de overheid zoveel mogelijk aan de markt wilde overlaten is de kilometerbeprijzing. In het kader van het zogenaamde 'hoofdspoor' zouden op basis van certificeringseisen concessies worden verleend aan bedrijven om (onderdelen van) de kilometerprijs uit te voeren, zoals het leveren van het 'kastje' of de datacommunicatiediensten. Maar dit plan voor andere manier van betalen voor mobiliteit - en daarmee ook de innovatieve samenwerking met de markt - verdween na de val van het kabinet in de ijskast. Toch worden veel onmisbare diensten op de achtergrond al verzorgd door ICT-bedrijven. Voorbeelden daarvan zijn PayPal en iDeal voor internetbetalingen. Het zijn ICT-bedrijven die webwinkeliers, banken, creditkaartmaatschappijen en consumenten bij elkaar brengen. De verweving in de netwerksamenleving is al lang bezig.

WAARDEKETEN

ICT-bedrijven hebben jarenlang gewerkt volgens het systeem van 'uurtje-factuurkje'. De toegevoegde waarde van deze dienstverlening neemt af en draagt onvoldoende bij aan echte oplossingen voor de samenleving.

ICT-bedrijven gaan daarom een rol spelen in de waardeketen van bedrijven en overheid. De toegevoegde waarde is bijvoorbeeld meetbaar door verlaging van de transactie-kosten. ICT-bedrijven kunnen onder meer de versnipperde dienstverlening van de backoffices van de 450 Nederlandse gemeenten bij elkaar brengen en leveren. Maar ICT speelt ook een belangrijke rol bij het aanjagen van innovatie en oplossingen aandragen voor maatschappelijke vraagstukken.

Het succes van ICT-bedrijven wordt in toenemende mate bepaald door de mate waarin zij in staat zijn maatschappelijk verantwoord te ondernemen. ICT kan bijdragen aan het bevorderen van arbeidsparticipatie, armoedebestrijding, biodiversiteit, gezondheid, klimaatverandering, energie en milieu, ketenverantwoordelijkheid, veiligheid en duurzaam inkopen. In India helpt de ICT-branche armoede, analfabetisme en ongelijkheid te bestrijden en voorziet bijvoorbeeld alle inwoners van India van een identiteit zodat deze bij de overheid bekend zijn en de overheid haar beleid ook op deze inwoners kan afstemmen.

Mark Frequin, al jarenlang gesprekspartner van de ICT-markt, zegt daarover: *"De ICT-bedrijven zitten in het hart van de oplossingen. Maar zij moeten goed luisteren naar wat er nodig is. Ze moeten gesprekspartner willen zijn; partner in oplossingen. Ik word nooit gelukkig van het kijken naar een apparaat. Maar als iemand met een bloedziekte zichzelf kan controleren, of een oudere kan langer op zichzelf wonen, of de brandweer hoeft een deur niet in te trappen en kan die op afstand openen, dan krijg ik een oplossing. Dan ben ik zelf meester van mijn eigen oplossingen. ICT als sleutel in dergelijke oplossingen; dat is de kracht van het ICT-werkveld."*

MAATSCHAPPELIJKE VERANTWOORDELIJKHEID

ICT-bedrijven moeten hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen. De klassieke verhoudingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer verdwijnen. Complexe en risicovolle, openbare aanbestedingen voor ICT-projecten binnen de overheid verdwijnen op termijn. Daar komen diensten voor in de plaats die rechtstreeks aan de samenleving worden geleverd. In de ICT-markt gaat ook een nieuwe dynamiek ontstaan. Het MKB en studenten zullen toetreden tot de markt. Zij zorgen voor innovatie en waardediensten zoals mobiele toepassingen. Een groeiend aantal zzp'ers zal hun ICT-expertise via marktplaatsen aanbieden. De ICT-markt groeit naar een volwassen bedrijfstak die zorgt voor innovatie en kwalitatieve diensten in onze samenleving.

4.0 Conclusies en aanbevelingen

“Het draait om loslaten en iets nieuws durven proberen”

“Proactief meedenken en handelen zijn bepalend voor succes ICT-sector”

GELEIDELIJKE TRANSFORMATIE

We leven inmiddels in een netwerksamenleving. Maar de overheid is nog opgebouwd uit autonome organisaties binnen het 'Huis van Thorbecke'. Als de overheid zich wil vernieuwen vergt dit een geleidelijke, pragmatische transformatie waarin de overheid zich aanpast aan de ontwikkelingen in de zichzelf organiserende samenleving. Deze ontwikkeling kan zij faciliteren door voorwaarden te scheppen. Door ruimte te geven aan nieuwe, digitale verbanden en door ICT-bedrijven om oplossingen te vragen voor vraagstukken in die samenleving. Een voorwaarde is dat de overheid haar eigen beleidsbeslissingen kan blijven nemen.

KANSEN

ICT biedt de overheid de kans tot een meer directe democratie. Door het kennispotentieel in de samenleving te gebruiken kan de overheid nieuwe inhoud geven aan haar beleid en de kloof met de samenleving verkleinen. Bijvoorbeeld via nieuwe, digitale verbanden voor maatschappelijke thema's waarin belanghebbenden kunnen meedenken, ongeacht tijd en plaats. De netwerksamenleving kan dus democratische vernieuwingen stimuleren. Maar ook maatschappelijke vraagstukken oplossen, zoals files, stijgende

zorgkosten, vergrijzing, klimaatverandering, personeelstekorten in de zorg en het onderwijs. Verbinden, vertrouwen en verantwoord zijn daarvoor de sleutelwoorden.

Technologie brengt overheid en burgers dichter bij elkaar en maakt een modernisering van onze samenleving mogelijk. De fysieke wereld verschuift naar de virtuele wereld. Een netwerksamenleving biedt kansen om welvaart, een duurzaam leefmilieu en economische groei te combineren en bovengenoemde maatschappelijke vraagstukken, ten dele, te beantwoorden.

FLEXIBILISEREN

Overheidstaken komen steeds vaker bij private partijen te liggen. De overheid zal moeten leren loslaten. Een dilemma is dat bedrijven met name gericht zijn op winst maken. De overheid wordt democratisch gecontroleerd. Dat geldt niet voor grote constellaties van bedrijven. Het is daarom van belang dat de overheid zich niet afhankelijk maakt van een of enkele, grotere partij(en) en in de gaten houdt dat er sprake is van marktconformiteit en bij contracten een exit-clausule heeft. Ook ICT-bedrijven moeten op zoek gaan naar andere modellen, modellen waarin ze zelf overheidsdiensten aan de samenleving kunnen aanbieden. Daarvoor moet de ICT-markt verder flexibiliseren, samenwerkingsrelaties met andere partijen durven aangaan en open standaarden aanbieden waardoor de overheid gemakkelijker van partijen kan wisselen.



NIET AFWACHTEN

De ICT-sector kan niet achteroverleunen en wachten op de vraag van de overheid.

De ICT-markt heeft de sleutel in handen voor het oplossen van maatschappelijke problemen. Ze moet opschuiven naar de samenleving en oplossingen bedenken voor maatschappelijke vraagstukken. De overheid zal minder zelf realiseren en minder op de voorgrond staan bij het ontwikkelen van ICT-oplossingen. Dat hoeft ook niet.

De samenleving organiseert zichzelf.

Maar de overheid moet wel voor de juiste balans zorgen.

BESCHERMEN EN LOSLATEN

Net zoals in de fysieke wereld kent de virtuele wereld ook bedreigingen, zoals het schenden van privacy en vertrouwelijke gegevens.

De infrastructuur van overheid en samenleving ligt in private handen.

Toezicht en handhaving zijn noodzakelijk en vergen gezamenlijke inspanningen van de overheid en de ICT-markt in samenspel met de samenleving. ICT-bedrijven kunnen een rol spelen bij het beschermen van burgers op de elektronische snelweg. ICT-bedrijven moeten hun kennispotentieel aanwenden en hun maatschappelijke rol pakken om de effecten van deze bedreigingen te minimaliseren.

De wet- en regelgeving over privacy en auteursrechten vragen nadere beschouwing op een Europees niveau. In Europees verband zouden er meer bevoegdheden moeten komen om toezicht te houden op de virtuele wereld. Want een burger in de virtuele wereld heeft net als in de fysieke wereld bescherming nodig. Met de juiste bescherming van de burger en tegelijkertijd

durven loslaten, kan de overheid samen met ICT-bedrijven de netwerksamenleving beter bedienen dan ooit.

Mark Frequin: *“We doen dingen graag zoals we gewend zijn, ook al is het sleets. Het draait om loslaten en iets nieuws durven proberen. Het is de vraag of overheid en ICT-bedrijfsleven dat zelf durven te doen, of wachten totdat de samenleving het afdwingt.”*

Dankwoord

Dit visieartikel is gestoeld op informatie uit persoonlijke interviews met negen belangrijke beslissers uit de overheidssector. Deze interviews zijn gehouden voor het Overheidsforum, het samenwerkingsplatform voor de centrale en decentrale overheid en haar ICT-dienstverleners.

Wij danken:

- **Martijn van der Steen**
co-decaan en adjunct-directeur bij NSOB
- **Mark Frequin**
directeur-generaal Wonen, Bouwen en Integratie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- **Adriaan Blankenstein**
commandant Bedrijfsgroep IVENT
Ministerie van Defensie
- **Brigitte van der Burg**
Tweede Kamerlid voor de VVD
- **Ineke Schop**
programmamanager NOiV/ICTU
- **Arda Gerkens**
directeur HCC
- **Annemarie Jorritsma**
burgemeester van Almere en voorzitter van de VNG
- **Albert van Wijk**
lid van College van procureurs-generaal Openbaar Ministerie
- **Fred Paling**
Raad van Bestuur UWV

Het delen van hun ervaringen en hun waardevolle visies hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan dit artikel.

DE AUTEURS

Logica:

- **Jan Willem Boissevain**
partner Public Sector
- **Ans van Rooij**
principal consultant
- **Frank van Nistelrooij**
managing director Public Sector

Atos:

- **Theo Veraar**
vice president Public, Health & Transport
- **Jacq Bus**
executive partner Consulting

Trends in iOverheid

Van bruikbaarheid naar
toepassing

EUROPESE UNIE
KONINKRIJK DER NEDERLANDEN
PASPOORT



Inhoud

53	Voorwoord
55	1.0 Inleiding: WRR en informatiegestuurde overheid
59	2.0 Meningen en standpunten uit interviews
65	3.0 Bestuurlijke aanbevelingen
71	4.0 Organisatorische en procedurele aanbevelingen
73	Dankwoord

“De digitale transformatie van de iOverheid kan niet los gezien worden van de veranderingen die zich breder in de iSamenleving afspelen.”

Trends in iOverheid

Voorwoord

Westerse overheden willen de overheidsuitgaven terugdringen. Ook Nederland ontkomt niet aan bezuinigingen. De roep om een kleinere maar effectievere overheid en meer transparante instituties klinkt luider. Hierdoor staat het openbaar bestuur nog meer onder druk. Nu de overheidsmiddelen sterk onder druk staan, kan de ICT-sector de publieke sector helpen innovatieve manieren te ontwikkelen om diensten aan de burgers te leveren, efficiënter te worden en kosten te verlagen.

Door een overvloed aan informatie veranderen het functioneren en het karakter van zowel de samenleving als de overheid. Soms is dit duidelijk aanwijsbaar, maar soms gebeurt het ook op een meer sluipende wijze. De inzet van ICT biedt kansen voor beleidsterreinen zoals zorg, onderwijs, veiligheid en verkeer, maar stelt het openbaar bestuur ook voor nieuwe fundamentele vragen.

Het ontwikkelen van een iOverheid betekent dat diensten steeds meer vanuit het perspectief van de gebruikers worden ontworpen en dat zij gepersonaliseerde manieren krijgen voor interactie en het verrichten van transacties met de overheid. Hoe kan de overheid haar verantwoordelijkheid nemen voor het netwerk aan informatiestromen waaruit de digitale overheid steeds meer is opgebouwd?

In zijn recente rapport concludeert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), dat in de dagelijkse digitale praktijk een iOverheid is ontstaan die gebaseerd is op nieuwe informatiestromen die door ICT mogelijk zijn gemaakt. Deze nieuwe iOverheid loopt echter flink uit

de pas met de bestaande structuur en de verantwoordelijkheden van de overheid. De WRR doet in zijn rapport inhoudelijke en institutionele aanbevelingen om de noodzakelijke paradigmawisseling van e-Overheid naar iOverheid in goede banen te leiden. Mede op basis van interviews geeft dit artikel een indruk van de bestuurlijke en organisatorische uitdagingen bij de doorontwikkeling van een informatiegestuurde overheid.

De beschikbaarheid van innovatieve technologieën zoals sociale netwerken heeft de verwachtingen van de burgers op het punt van responsiviteit bij het gebruik van allerlei online diensten vergroot. Er is bijvoorbeeld volgens ECP-EPN duidelijk behoefte aan een opener model voor ontwerpen, produceren en leveren van online diensten met gebruikmaking van de mogelijkheid tot samenwerking tussen burgers, ondernemers en maatschappelijk middenveld.

De combinatie van nieuwe technologieën, open specificaties, innovatieve architecturen en de beschikbaarheid van overheidsinformatie kunnen voor burgers en bedrijfsleven een meerwaarde opleveren. Evident is dat deze trends en ontwikkelingen direct invloed uitoefenen op de rol, organisatie en dienstverlening van overheden, maar ook op de relatie tussen overheid en burgers en bedrijfsleven.

Deze publicatie is bedoeld voor ambtenaren en bestuurders, die de dienstverlening en werking van hun organisatie willen verbeteren.



1.0 Inleiding WRR en informatie-gestuurde overheid

Overheden worden volgens de WRR in rap tempo **informatiegestuurde organisaties**

Met de toenemende informatiestromen wordt het op orde brengen van de papieren en digitale informatie een steeds grotere uitdaging. Strategisch informatiebeleid is een essentiële voorwaarde voor een betere samenwerking tussen overheidsorganisaties en voor de dienstverlening aan burgers en bedrijfsleven. Voor het afbreken van oude muren en ingesleten processen is de actieve participatie van bestuurders noodzakelijk.

Zonder bestuurlijk commitment en doorzettingsmacht zal de dagelijkse IT-praktijk gepaard blijven gaan met traagheid en onoverzichtelijkheid. Hoewel het sturen op de verdere ontwikkeling van de informatieoverheid maar ten dele mogelijk is, want het is ook een organisch groeiproces, laat de overheid nu veel kansen liggen om deze in goede banen te leiden. De effecten die digitalisering heeft op het functioneren van de overheid, zijn niet of nauwelijks onderkend of waargenomen. De discussie blijft te vaak steken in de benodigde technologie, of in financiële debacles, en wellicht te weinig in doelstellingen en structuur.

BESEF EN BEWUSTWORDING ZIJN DE VOLGENDE STAP

Voor de verdere digitalisering is het beleidsmatig relevant dat de overheid zelf beseft een iOverheid te zijn, gekenmerkt door

“Discussies blijven te vaak steken in benodigde technologie of financiële debacles, en gaan niet over structuur en doelstellingen“

informatiestromen en informatienetwerken, en haar bestuurlijke kaders en organisatie daarop aanpast. Het koppelen en uitwisselen van informatie gaat gepaard met de erosie van schotten tussen beleidsterreinen, tussen overheidsorganisaties en de private sector. Deze schotten worden in toenemende mate, ook in de publieke opinie, gezien als een sta-in-de-weg voor bestuurlijke daadkracht.

De populariteit van gegevensuitwisseling binnen ketens en netwerken, gefaciliteerd door unieke registratienummers en authentieke registraties, maakt dat informatie eenvoudig over traditionele grenzen heen vloeit; dit ondanks het feit dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en betrouwbaarheid daarvan niet zijn doorontwikkeld.

Overheidsorganen met zeer verschillende taken en doelstellingen maken steeds vaker gebruik van dezelfde informatiebronnen. De inhoudelijke uitdaging vereist dat de overheid haar informatisering op de politieke en bestuurlijke agenda voldoende ruimte biedt en dat de betrokken partijen met elkaar in gesprek gaan.



VAN BELEIDSTURING NAAR VRAAGSTURING: DE BURGER AAN HET STUUR

De rijksoverheid die we nu hebben, past niet goed meer bij de huidige moderne samenleving. De vernieuwing van de Rijksdienst geldt in dit kader terecht als één van de prioriteiten van dit kabinet. Om daadwerkelijk de stap naar een compacte en efficiënte Rijksdienst te zetten, kan de overheid veel steviger inzetten op de kwaliteitsverbetering van processen die de dienstverlening aan burgers ondersteunen. Dat is mogelijk door de burger zelf aan het stuur te zetten. Opvallend bij deze zienswijze is dat er hierbij vooral vanuit de eigen instituties naar de maatschappij wordt gekeken, daar waar juist de burger het uitgangspunt zou kunnen zijn om processen te verbeteren en meer efficiency te behalen.

BETEKENIS VOOR PUBLIEKE DIENSTVERLENING VANUIT EEN IOVERHEID

De iOverheid is in de praktijk vanzelf ontstaan, zonder dat er een concept aan ten grondslag heeft gelegen. Zij loopt daarmee sterk vooruit op de inhoudelijke bezinning op de iOverheid. Deze nieuwe iOverheid loopt echter uit de pas met de bestaande structuur en de verantwoordelijkheden van de overheid en brengt vergaande veranderingen in de relatie tussen burgers en overheden met zich mee. Hoewel deze iOverheid in de praktijk van beleid en uitvoering heel concreet is en daarmee reële gevolgen heeft, is ze nog te weinig op de politiek-bestuurlijke radar verschenen. Er bestaat een noodzaak tot inhoudelijke en institutionele aanbevelingen om de paradigmawisseling van e-Overheid naar iOverheid in goede banen te leiden.

KANTELING VAN DE OVERHEID NAAR PUBLIEKE DIENSTVERLENING

De huidige overheid is gebouwd voor een overzichtelijke samenleving en niet voor de dynamische en snel veranderende wereld waarin we nu leven. De gebruikelijke manier om naar de rijksoverheid te kijken, levert het traditionele, naar beleidsterrein ingerichte beeld op van de rijksoverheid. Beter is het te sturen op een overheidsdienstverlening vanuit een procesbenadering en het perspectief van burgers en bedrijven. Het bundelen van nu gescheiden processen zal leiden tot een efficiëntere bedrijfsvoering en het realiseren van synergievoordelen.

Vanuit een organisatorisch perspectief kan de overheid dit realiseren door ze te ontvlechten uit het beleidsterrein/ministerie waarbij ze horen en te hergroeperen in clusters van samenhangende taken en doelgroepen. De rijksoverheid kan op deze wijze geordend worden in samenhangende clusters voor uitvoering en handhaving. Uit studies bij overheden en bedrijfsleven blijkt dat deze vormen van bundeling veel besparingen kunnen opleveren.

MEER OVERLEG EN MINDER ONDERHANDELING TUSSEN BESTUURLAGEN

Rijksambtenaren kunnen leren van hun collega's bij gemeenten en omgekeerd. Bij de Rijksdienst is inmiddels veel ervaring opgebouwd op het gebied van shared service centers, terwijl de groei van intergemeente-lijke samenwerking duidelijk toeneemt. In tachtig procent van de gevallen heeft een burger vooral op dat niveau met de overheid te maken. Gemeenten worden aldus

direct op hun prestaties afgerekend door de steeds mondiger burger. Een gemeenteambtenaar kan zich veel minder bezighouden met beleid en strategie, omdat ambtenaren vooral praktische zaken voor de burger moeten regelen. Gemeenten moeten misschien wel, want ze krijgen meer taken en minder geld. Tegelijk weten burgers en ondernemers precies hoe ze bij de gemeente kunnen klagen. Hun vertrouwen in de overheid wordt daar gemaakt of geschonden.

VERANTWOORDELIJKHEDEN NIET GOED BELEGD

Nog steeds ligt de nadruk in het bestuurlijk denken en doen in het informatiebeleid op losse technieken en individuele applicaties en niet op verbindende informatiestromen. Het gaat vooral om de strategische herinrichting van de nieuwe organisatiestructuur en de samenwerking tussen de verschillende kolommen en uitvoeringsorganisaties als onderdeel van het vernieuwingsproces van de publieke sector. De iStrategie van de Rijksdienst met de beoogde herinrichting van het ICT-landschap is hiervan een goed voorbeeld.

De inhoudelijke uitdaging vereist dat de overheid bij de verdere informatisering diverse kenmerken van informatie, veel bewuster dan nu het geval is, in acht neemt. Daarbij gaat het om processen van verwerking en gebruik van gegevens. Overheidsorganen met zeer verschillende taken en doelstellingen maken steeds vaker gebruik van dezelfde informatiebronnen. De verantwoordelijkheid voor (de juistheid van) informatie is echter niet scherp belegd waardoor burgers er rekening mee moeten houden dat 'hun' informatie in publieke en private handen een eigen leven kan leiden.





2.0 Meningen en standpunten uit interviews

Agendering op de politieke agenda wordt cruciaal

Het huidige kabinet is in staat om het rijksbrede strategische informatiebeleid koppelen aan de maatschappelijke en politieke relevantie. Om het bewustzijn van strategische bewegingen bij de uitvoering van het informatiebeleid te stimuleren dient het thema op de politieke agenda gebracht worden. Door op deze wijze te agenderen, ontwikkelen delen van het strategische I-beleid van de Rijksoverheid zich van een technisch instrumentarium tot een bestuurlijke maatregel, en wordt de relatie met het publieke belang duidelijker. Zo zijn er diverse voorbeelden te noemen die politieke aandacht vereisen, zoals de toestanden bij de informatievoorzieningen van de politie en in het algemeen de problematiek rondom grootschalige overheidsprojecten met een ICT-component.

STRATEGISCH INFORMATIEBELEID IS EEN INTEGRAAL ONDERDEEL VAN OVERHEIDSBELEID

De meeste CIO's in de publieke sector zijn nog onvoldoende aangehaakt bij de beleidsdoelstellingen. De informatiegestuurde overheid streeft een duurzame bedrijfsvoering na die zich kenmerkt door meer gezamenlijke oplossingen, meer efficiëntie en meer ontkokering, en dat alles tegen lagere kosten. Centraal hierbij staat de invoering van de concerngedachte om als één geheel te opereren. Hierdoor kan de overheid optimaal profiteren van schaalvoordelen. Het is niet

“De meeste CIO's zijn onvoldoende aangehaakt bij de beleidsdoelstellingen”

vanzelfsprekend dat deze concerngedachte zomaar succesvol ingevoerd wordt. Hierbij dient eerst voldaan te worden aan enkele minimale voorwaarden voor succes, zoals bewustwording en draagvlak op bestuurlijk niveau. De beleidsverantwoordelijke directies, regieorganisaties, opdrachtgevers en opdrachtnemers, maar ook de politiek, zullen nauw moeten samenwerken op het gebied van bedrijfsvoering en informatiebeleid.

DE DAGELIJKSE PRAKTIJK WORDT ONNODIG GEREMD DOOR TRAG BESTUURLIJK HANDELEN

Het is van belang om de koppeling te maken tussen de dagelijkse routine van de IT-praktijk en de context van bestuurders. De politieke en bestuurlijke aandacht voor een ordentelijke informatiehuishouding schiet structureel te kort. De overheid staat voor haar informatiehuishouding, in welk toekomstscenario dan ook. Niet alleen het wegwerken van achterstanden, maar vooral het cruciale belang van de informatievoorzieningen en het voorkomen van nieuwe achterstanden in onze digitale toekomst vormen een speerpunt.



De consolidatie van data centers, basis-registraties, elektronische dossiers, shared services, ketenintegratie en ook potentiële cloud ontwikkelingen zijn thema's die gezien de importantie politieke en bestuurlijke aandacht vereisen. Bestuurders geven momenteel nog onvoldoende sturing en richting aan de versterking van de I-functie. Zij zijn weliswaar steeds beter op de hoogte van het belang van een goede bedrijfsvoering en het strategische informatiebeleid, maar dit wil nog niet zeggen dat bestuurders en hun bestuurlijke omgeving het gedachtegoed ook daadwerkelijk tussen de oren hebben. Informatiemanagement op zichzelf is immers een onderwerp met een beperkte maatschappelijke waarde.

VERTROUWEN EN GELIJKWAARDIGHEID ZIJN KERNWOORDEN

De gangbare processen van beleidsontwikkeling, onduidelijke belegging van verantwoordelijkheden, moeizame communicatie en een afstandelijkheid tussen landelijk bestuur en lokaal bestuur kunnen in de praktijk leiden tot een vertrouwensproblematiek. Door het ontbreken van voldoende vertrouwen en draagvlak, verdwijnen vraagstukken over wat nodig is voor strategisch informatiebeleid naar de achtergrond. Zonder vertrouwen geen doorontwikkeling en geen agendering van strategisch informatiebeleid. Zonder doorontwikkeling geen gezamenlijkheid in het dienen van het maatschappelijk en bestuurlijk belang om op het juiste moment over de juiste informatie te beschikken. Relatieherstel tussen de betrokken partijen kan dan de eerste noodzakelijke stap zijn.

BESTUURDERS KRIJGEN TE MAKEN MET LANGE TERMIJN SOURCING BESLISSINGEN

Doordat beslissingen ten aanzien van sourcing een aanzienlijke invloed kunnen hebben op de toekomstige inrichting van de Rijksoverheid, ontwikkelen steeds meer departementen een sourcing strategie als aanvulling op hun organisatiestrategie. Een bestuurder zal daarbij eerst een aantal strategische keuzes moeten maken om daarna zijn organisatie met verdiepingsvragen op weg te helpen naar de meest optimale sourcing strategie. De motivatie voor bedrijven om over sourcing na te denken, mag dan soms verschillen van de motivatie voor publieke instellingen, maar de factoren die de keuze voor een bepaald type sourcing beïnvloeden zijn voor beide typen dezelfde.

De herinrichting van werk- en ICT-processen is geen zaak om zich over op te winden. Nederland loopt in de Europese Unie zelfs voorop als het om sourcing gaat. Neem daarbij in acht, dat nu al een aantal ministeries en instanties gebruik maakt van geavanceerde hard- en software in hun dienstverlening. Daarnaast staan alle overheidsorganisaties onder druk om steeds minder te besteden aan een steeds betere dienstverlening. Bovendien blijkt dat insourcing als manier om snel een middelgroot tot groot project professioneel op te leveren, al enkele malen met succes is toegepast en dat het shared service center ook in de publieke dienstverlening blijkt te werken. De sourcing strategie komt dan neer op het bepalen van de omvang van de complexiteit, vooral op IT-gebied;

de hoeveelheid controle die de organisatie wil behouden; en de mate waarin de vereiste kennis en vaardigheden bij de organisatie zelf aanwezig zijn. Een toonaangevend voorbeeld is de sourcing strategie zoals uitgevoerd door de Engelse Belastingdienst.

PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING WORDT GEZIEN ALS BESTUURLIJK GEDOE

De klassieke vormen van samenwerking blijken nu niet meer te voldoen bij het realiseren van grootschalige overheidsprojecten. Een bundeling van marktkennis en organiserend vermogen is nodig om succes te boeken. De samenwerking dient zoveel mogelijk gericht te zijn op het benoemen en verdelen van risico's en hindernissen, het versnellen van innovatie en het maken van massa. Zowel opdrachtgevers als ICT-leveranciers dienen bereid te zijn om te investeren in de samenwerking en risico's te durven dragen.

Het HEC-rapport 'Leren van burens' heeft duidelijk laten zien, dat overheden in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland ICT-uitbestedingen van een grootschalige omvang en complexiteit succesvol kunnen aansturen, ook in een periode van krimp en toenemende ICT-innovatie. Een gezonde relatie tussen publieke en private partijen, waarin sprake is van transparantie, vertrouwen en gelijkwaardigheid, is van belang voor succesvolle samenwerking. De ervaringen laten zien dat consolidatie van data centers en omvangrijke uitbestedingen in de ICT mogelijk zijn. Europese aanbestedingsregels staan daarbij een goede dialoog en samenwerking niet in de weg. Dit betekent dat het Rijk generieke kaders stelt en andere partijen de vrijheid laat om naar eigen inzicht en goeddunken te handelen. Of een dergelijke aanpak werkt, zal in sterke mate afhangen van de zelfbeheersing van de landelijke politiek.

TOENEMEND BELANG VAN UITVOERINGSORGANISATIES

De werkmaatschappijen en uitvoeringsorganisaties moeten afgestemd blijven op de ontwikkelingen in hun directe omgeving en de mogelijkheid hebben om hieraan mede invulling te geven. Het belang van overheidsinformatie overstijgt veelal het terrein van de interne bedrijfsvoering. De beleidsverantwoordelijkheid voor die informatiehuishouding zal met het juiste bestuurlijke niveau gedeeld moeten worden. Het opstellen van een visie op de rol en betekenis van informatie voor de overheidsorganisaties en de publieke dienstverlening is van belang om bewustwording, besluitvorming en realisatie te stimuleren. Het aanpassen van de regelgeving en hoger beleggen van verantwoordelijkheden zijn logische vervolgstappen.

De gebruikelijke manier om naar de rijksoverheid te kijken, start bij de departementen met hun ministers, hun departementale begrotingen en wetten, hun eigen uitvoerings- en toezichtsorganisaties, etc. Het levert het traditionele, naar beleidsterrein ingerichte beeld op van de rijksoverheid. Het is van belang om bij het nadenken over beleidsuitvoering en bedrijfsvoering de aloude departementale indeling in kolommen te overstijgen. Beter is het te sturen op een overheidsdienstverlening vanuit een procesbenadering en het perspectief van burgers en bedrijven. Let op het bundelen van nu gescheiden processen zal leiden tot een efficiëntere bedrijfsvoering en het realiseren van synergievoordelen.

OPTIMALISATIE VAN BELEIDSUITVOERING

Samenwerken tussen beleidsterreinen blijft moeilijk: beleid, uitvoering, toezicht en ondersteuning zijn immers grotendeels binnen de departementale kolom georganiseerd. Zo zijn er verschillende departementen die doelstellingen trachten te realiseren met subsidies, daarbij hun eigen voorwaarden en eisen stellen aan de uitvoering van dat beleid en dat beleid laten uitvoeren door uitvoeringsorganisaties in de eigen departementale kolom.

Deze versnippering leidt dan tot minder efficiëntie omdat synergievoordelen ontbreken. In het ideale geval blijft de sturing en beheersing van de informatiebehoefte plaatsvinden vanuit de primaire processen. Dit wordt bereikt door de functionele vraagsturing te ontwikkelen vanuit de bedrijfs-onderdelen. Om samenhang te behouden, is een functionele rapportagelijijn nodig. De leden van de Bestuursraad bepalen het ambitieniveau van het gewenste niveau van business/ICT-alignment. Op basis van dit ambitieniveau kunnen ze vervolgens vaststellen welke stappen de organisatie moet doorlopen om het gewenste niveau te bereiken. De sturing van dit samenhangende ontwikkelingsproces bestaat vooral uit het goed beleggen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Maar ook het uitdragen van een visie en het scheppen van draagvlak en betrokkenheid.

CONSOLIDATIE VAN DATA CENTERS LEVERT TASTBARE RESULTATEN

De consolidatie van data centers van de meeste departementen, met als eerste stap een verschuiving in de bestuurlijke verantwoordelijkheid, leidt niet alleen tot professionalisering en kostenreductie, maar ook tot een versterking van de samenhang tussen diverse beleidskernen en ministeriële verantwoordelijkheden. Vanuit de strategie

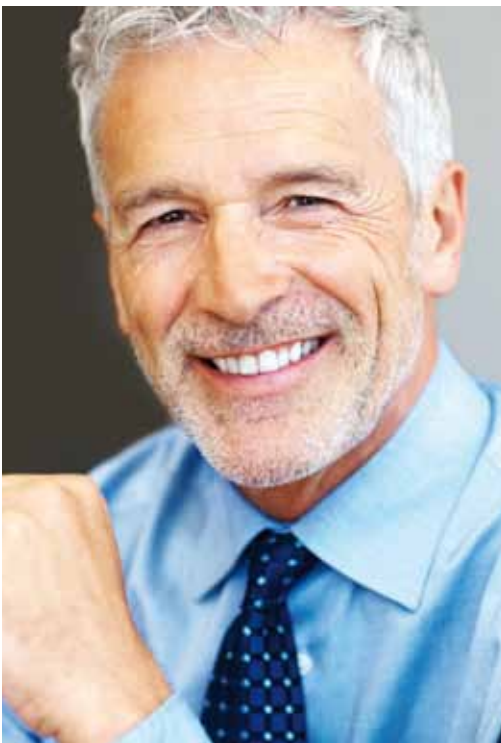
voor een rijksbrede bedrijfsvoering is vastgesteld wat het besparingspotentieel en de mogelijkheid tot meer duurzaamheid is bij de beoogde consolidatie van ICT-uitvoeringsorganisaties. Omvangrijke besparingen zijn mogelijk als gevolg van schaalvoordelen, kwaliteitsverbetering en toepassing van best practices uit de markt. Deze schaalvoordelen zijn van belang, omdat de ICT-beheerorganisaties steeds meer onder druk staan om marktconform te werken om met minder mensen aan een steeds complexer wordende klantvraag te kunnen voldoen. Het schaalvoordeel zal toenemen naarmate de dienstverlening en processen uniform worden. Bij het consolideren van ICT-uitvoeringsorganisaties worden technologische vernieuwingen meegenomen, zoals virtualisatie van toepassingen en infrastructuur.

INFORMATIE-INFRASTRUCTUUR VORMT BASIS VOOR INTEROPERABILITEIT

Het is relevant dat de overheid zelf ook beseft intussen een informatieoverheid te zijn geworden en haar bestuurlijke kaders en organisatie daarop aanpast. Concerngedachte en interoperabiliteit vereisen samenwerking en een gemeenschappelijke informatie infrastructuur. Veel bestuurlijke 'eigenaren' of pleitbezorgers van informatiesystemen hebben de neiging om ICT als een technisch instrument te zien en nemen daarbij aan dat het primaire overheidsproces niet verandert. Daarmee missen ze de effecten die digitalisering heeft op het functioneren van de overheid. Hoewel de instrumentele dimensie van ICT belangrijk is, leidt deze houding tot een verschraling, die zich met name in een gebrek aan kritische evaluaties toont. Evaluaties zijn zeldzaam en missen veelal bestuurlijke aandacht en realistische maatstaven voor beoordeling.

CIO WORDT GEASSOCIEERD MET HET DOMEIN VAN BEDRIJFSVOERING

Voor moderne overheidsorganisaties moeten aandacht besteden aan de inbedding van de CIO in de beleidsdoelstellingen en bij beleids- en uitvoeringsprojecten. De CIO kan een belangrijke katalysator zijn. De doelstelling van een CIO is het realiseren van ICT-effectiviteit. Deze CIO's moeten dan ook voldoen aan uitdagende eisen. Een korte opsomming: de vorming van een regieorganisatie; het opstellen van informatiebeleid; de ontwikkeling van de opdrachtgeversrol met de juiste kennis en vaardigheden; het inrichten van een CIO-office voor strategische sturing en verantwoording; functionele vraagbundeling; intensief overleg met autonome bedrijfsonderdelen; een sourcing strategie met de ICT-aanbodorganisaties en efficiëntieverbetering door marktconformiteit en TCO-verlaging.



CIO VERVULT STEEDS VAKER NAAST EEN COÖRDINERENDE OOK EEN STRATEGISCHE ROL

De sturing van dit samenhangende ontwikkelingsproces bestaat vooral uit het goed beleggen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Maar ook het uitdragen van een visie en het scheppen van draagvlak en betrokkenheid. Hiervoor is een zekere mate van bestuursmandaat en overtuigingskracht nodig, maar vooral ervaring met overheidscultuur en overlegprocessen. De beheersing van IT is verdeeld over verscheidene lagen in organisaties. Dit houdt in, dat alle lagen betrokken moeten zijn in dit proces en dat zij de context, hun eigen rol en verantwoordelijkheid in het speelveld moeten leren begrijpen. Diverse interne en externe spanningsvelden hebben invloed op het inrichten van ICT-sturingsprocessen in een organisatie. Een belangrijke hindernis, bijvoorbeeld, is het spanningsveld tussen een CIO en de integraal verantwoordelijke directies, waardoor het bundelen van de functionele vraag, het vaststellen van een integraal informatiebeleid en de opdrachtverstrekking aan de shared services organisaties voor ICT ingewikkeld kan worden. Het ene departement is bovendien verder ontwikkeld dan het andere departement. Hierdoor kunnen de belangen onderling sterk verschillen, maar zij slagen er inmiddels steeds meer in om te groeien naar gemeenschappelijke en generieke voorzieningen.

CIO IS VERANTWOORDELIJK VOOR HET BEPALEN VAN HET AMBITIENIVEAU VAN BUSINESS/ICT-ALIGNMENT

De sturing en beheersing van de informatiebehoeften blijft plaatsvinden vanuit de primaire processen. Dit wordt bereikt door vanuit de bedrijfsonderdelen de functionele vraagsturing te ontwikkelen en voor de samenhang een functionele rapportagelijijn naar de CIO te bewerkstelligen. Hier past de vorming van een regieorganisatie en de omvorming van het huidige informatiemanagement. Door de dynamiek, bij zowel de vraagsturing als de aanbodzijde, blijft het afstemmingsproces altijd in beweging. Vaak ontbreekt een duidelijk geformuleerd (informatie)-beleid, zodat het bij de tijd hebben en houden van de informatievoorziening vrijwel onmogelijk is. Op basis van het ambitieniveau zal vervolgens worden vastgesteld welke stappen moeten worden doorlopen om het gewenste niveau te bereiken. De gezamenlijke ICT-sturing gaat uit van de situatie dat bij rijksbrede ICT-dienstverlening departementen samenwerken om schaalvoordelen optimaal te realiseren. Tegelijkertijd behoudt elk departement de vrijheid om specifieke inrichtingskeuzen zelf te maken. Met deze benadering werken ze samen op gemeenschappelijke en generieke onderdelen en blijft de eigen verantwoordelijkheid op specifieke departementale ICT-ondersteuning geborgd.

VOLWASSENHEID VAN OPDRACHTGEVERSROL

Strategisch informatiebeleid kent een groot aantal modellen waarin op een of andere manier een verband tussen organisatie en informatie wordt gelegd. De afbreukrisico's van het informatiebeleid zijn navenant groter geworden. De vraag, of en hoe, een bepaald overheidsbeleid kan worden ingezet,

kan niet meer los worden gezien van de (on)-mogelijkheden van informatisering die voor de uitvoering van dit beleid noodzakelijk zijn.

De rol van opdrachtgever wordt dus steeds belangrijker. Dit maakt van de informatievraagstukken en de grote veranderprojecten met een ICT-component een bestuurlijke en soms politieke aangelegenheid waarvoor de hogere echelons bij de overheidsorganisatie verantwoordelijk zijn. Dit is een wezenlijke trendbreuk met het verleden. Vroeger was het informatiebeleid een gevolg van het overheidsbeleid, nu is het een randvoorwaarde en een integraal onderdeel daarvan.

3.0 Bestuurlijke aanbevelingen

Open Data en Sociale Media stimuleren modernisering van overheid

Overheden dienen snel in te spelen op ontwikkelingen zoals Open Data en Sociale Media. Zij blijven tegelijkertijd verantwoordelijk voor het robuust functioneren van de bestaande informatievoorzieningen. In recente rapporten, zoals die van de WRR, wordt geconstateerd dat overheden inmiddels veranderd zijn in informatiegestuurde organisaties. Net als bij het bedrijfsleven is er nu bij de overheid sprake van een koersverlegging, namelijk een kanteling vanuit een technische benadering naar een informatieperspectief wat betreft interne bedrijfsvoering en publieke dienstverlening.

Een andere trend is de kanteling van overheidsgegevens voor intern gebruik naar extern gebruik voor publieke dienstverlening, en vervolgens naar het bedrijfsleven, voor het maken van nieuwe informatieproducten. Nieuwe vormen van informatisering maken daarbij realtime informatie over output van overheid als dienstverlener mogelijk. Als de overheid dit niet regelt zullen derden hiermee aan de slag gaan met mogelijk minder valide informatie op basis waarvan koppen in de kranten zullen worden bepaald, een soort incidentenpolitiek op basis van onjuiste gegevens.



MAAK AFWEGING PUBLIEKE DIENSTVERLENING EN INFORMATIEBEVEILIGING

Sociale media zullen een steeds belangrijker rol spelen in informatie-uitwisseling tussen overheden en burgers bij publieke dienstverlening. De jonge en dus toekomstige burger communiceert/interacteert 'mobiel' met de overheid en dwingt daardoor overheden tot een transformatie.

De informatievoorzieningen van de overheid en de wijze waarop data wordt verwerkt en opgeslagen, zullen worden aangepast.

De explosie in het gebruik van sociale media helpt natuurlijk niet bij het maken van een beoogde zorgvuldige afweging tussen inhoud en privacy.



Thema's zoals privacy en beveiliging moeten dan ook op de politieke en bestuurlijke agenda geplaatst worden. Dit vormt overigens een behoorlijke uitdaging in relatie tot de autonomie van overheidsorganisaties, maar is wel noodzakelijk om chaos te voorkomen. Er ontstaat een noodzaak tot een robuuste en generieke informatie-infrastructuur en herinrichting van de ICT-organisatie, onder meer door sourcing, concentratie van data centers en sanering van applicatielandschap. Maar indien de ontwikkelingen te snel gaan, dan vindt ook de automatische reflex van meer beheersing en meer toezicht plaats.

ORGANISATIE VAN OVERHEID MOET INGERICHT WORDEN NAAR FUNCTIONELE GEBIEDEN

Overheden vormen een afspiegeling van het maatschappelijk leven en moeten als zodanig werken naar functionele gebieden. De werkgroep van het rapport Herwaardering 19 'Van schaven naar sturen' heeft de reorganisatie en herstructurering van de rijksdienst op het goede spoor gezet. De werkgroep beziet de rijksoverheid niet vanuit de bestaande departementale kokers, maar als één organisatie waarin verschillende processen plaatsvinden: beleid maken, uitvoeren, toezicht houden en ondersteunen. Uitgangspunt is, dat bij het zoeken naar schaalvoordelen en meer efficiency deze vooral gezocht moeten worden bij organisaties met gelijksoortige processen en doelgroepen om een zo groot mogelijk effect te hebben. Dit betekent voor de organisatie van de beleidsprocessen het volgende:

- **Ondersteuning:** standaardiseer, normeer en centraliseer de ondersteunende processen binnen de rijksdienst zo veel als mogelijk. De scope hiervan zijn alle organisaties van beleid, uitvoering, toezicht, inclusief zelfstandige bestuursorganen (zbo's).
- **Uitvoering en toezicht:** vorm clusters van uitvoerings- en toezichtsorganisaties naar doelgroep en (dominant) primair proces. Zorg binnen deze clusters voor standaardisatie en normering van de bedrijfsprocessen, bundeling van competenties en expertise, intensieve samenwerking of (gedeeltelijke) integratie/fusie.
- **Beleid:** rangschik de beleidskernen op basis van de bij kabinetsformatie afgesproken beleidsclusters en programma's. Deze beleidsclusters komen onder aansturing te staan van de minister die bij kabinetsformatie de verantwoordelijkheid voor de betreffende beleidsterreinen heeft gekregen.

Deze ontwikkeling op het gebied van organisatie en bedrijfsvoering heeft uiteraard gevolgen voor de relatie tussen beleid en uitvoering.

VERBINDING TUSSEN DOELEN, BELEID EN UITVOERING

De politieke verantwoordelijkheden gaan verder dan de departementale muren. De departementale CIO's worden steeds vaker geconfronteerd met sectorale informatievraagstukken. Onder de ministeries hangt een netwerk van (semi)-zelfstandige organisaties die voor de

uitvoering van het beleid verantwoordelijk zijn. Samenwerking tussen overheidsorganisaties vereist van elke autonome schakel een goed georganiseerde informatie-uitwisseling. Tegelijkertijd moeten de verschillende ministers vanuit de politieke verantwoordelijkheid sturen op integrale ketenprestaties. Vanwege de politieke en media-aandacht staat het opstellen van beleid en richtlijnen centraal, en niet het controleren op de werking daarvan. Dit betekent voor individuele organisaties, dat de planning & control cyclus vaak niet wordt gesloten en dat zij niet kunnen bijsturen. Om de uitvoering te kunnen aansturen, heeft een minister een stelsel van afspraken voor sturing, beheersing en verantwoording, ook voor overheidsinformatisering.

Met een aangepast stelsel van kaders en controlemechanismen kan betere oordeelsvorming en verantwoording plaatsvinden, kunnen kansen beter worden benut, risico's worden geneutraliseerd en is er een maximale kans op de totstandkoming van goede samenwerking binnen de overheid. Bovendien treedt verbetering op in de vaak nog gebrekkige uitwisseling van informatie en kennis tussen de schakels in een keten. Pas dan kan een betere publieke dienstverlening ontstaan.

SHARES SERVICES ALS EFFICIËNT ORGANISATIEMODEL

Het moderniseren van de overheid is een verantwoordelijkheid voor de gehele publieke sector. Samenwerking is nodig tussen publieke organisaties onderling, maar ook tussen publieke en private organisaties. Publieke organisaties staan voor de afweging of de uitvoering van ondersteunende diensten tot hun kerntaken behoort. En voor wat tot de kerntaken behoort, is een effectieve uitvoering een belangrijke voorwaarde.

Binnen de Rijksdienst staat de invoering van de concerngedachte centraal om zoveel mogelijk als één geheel opereren.

Overheidsorganisaties streven naar een rijksbrede en duurzame bedrijfsvoering die zich kenmerkt door meer gezamenlijke oplossingen, efficiëntie en ontkokering. De bedrijfsvoering van centrale en decentrale overheden is teveel versnipperd. Bovendien hebben ze hun activiteiten ieder op een eigen manier ingericht. Tussen de departementen, gemeenten en binnen de verschillende werkgebieden bestaan grote verschillen.

Shared services vormen voor overheidsorganisaties een belangrijk middel voor kennis-deling, kwaliteitsverbetering, geldbesparing en het oplossen van capaciteitsproblemen. Het is een organisatorische structuur die, indien op de juiste wijze ingevoerd, de voordelen van centralisatie en decentralisatie combineert zonder de nadelen ervan. De invoering gebeurt primair met motieven van kostenbesparing en professionalisering. Besluitvorming, ontwerp en implementatie stuiten echter in de praktijk nog op de nodige problemen die weliswaar oplosbaar zijn, maar waarbij de noodzaak bestaat tot een gezamenlijk leerproces op bestuurlijk niveau.

Het samenwerkingsmodel van shared services kan alleen met succes worden toegepast, als bestuur en management dit zien als een vorm van een nieuw patroon van waardecreatie. Door deze benadering ontstaat een steeds scherper inzicht in de kerntaken en competenties in een organisatie. Hierdoor kan de overheid beter bepalen welke taken en processen weliswaar noodzakelijk zijn, maar in beleidsmatig opzicht niet kritisch.

PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING; VERTROUWEN EN CONTRACTVORMEN

Publiek-private samenwerking (PPS) wordt veelal gezien als bestuurlijk gedoe, maar biedt in de huidige context wel oplossingsrichtingen.

De samenwerkingsgerichtheid vanuit een (informatiegestuurde) netwerkoverheid is een belangrijk uitgangspunt. Iedere vorm van samenwerking, waaronder publiek-private samenwerking, is ondersteunend aan de hoofdprocessen en draagt bij aan de strategische beleidsontwikkeling van de overheden.

PPS-constructies gelden dan ook primair als organisatiemethodiek en bindmiddel bij de ontwikkeling van de informatiegestuurde overheid.

Opdrachtgevers moeten wel durven loslaten en niet-kerntaken durven over te dragen aan partijen die daarin simpelweg beter zijn. Dit eist visie, omdat iedereen gedwongen wordt tijdsbestendige en robuuste oplossingen te bedenken. Hierdoor hebben zoveel PPS contracten in de praktijk zoveel meerwaarde opgeleverd. Bovendien kan natuurlijk geleerd worden van de missers die her en der onmiskenbaar gemaakt zijn.

Publiek-private samenwerking moet voor de partners uit het bedrijfsleven herkenbaar en toegankelijk georganiseerd zijn, waarbij wederkerigheid een leidend principe is. Het welslagen is afhankelijk van de samenwerking op het gebied van de inbreng van informatie en expertise van zowel publieke als private partijen. Deze wederkerigheid betreft de uitwisseling van kennis en informatie, het plegen van inspanningen en het gezamenlijk dragen van risico's. Ook in financiële zin moeten PPS-arrangementen daar waar mogelijk meer wederkerig zijn, met een evenwichtige

publieke en private financiering van programma's en projecten, om zodoende een gezondere en stabielere basis voor samenwerkingsprojecten te verkrijgen. PPS moet ingebed zijn in een breder bestuurlijk en multidisciplinair kader van het organisatie- en informatiebeleid en vormt daarmee een vast onderdeel van het handelingsrepertoire.

De uitvoering van PPS is veelal informatiegestuurd. Een goede informatie-uitwisseling is feitelijk een harde randvoorwaarde voor PPS. Immers, passende en effectieve maatregelen dienen gebaseerd te zijn op harde informatie en kennis.

Een rigide inkoopproces beperkt de interactie en iteratieve discussie, die nodig is voor een heldere scope op basis van een goede situatieschets. PPS komt er namelijk op neer dat je een opdrachtnemer niet laat inschrijven op een vast omschreven uitvraag waarbij de laagste inschrijver de opdracht krijgt, maar geformuleerd wordt welke output de opdrachtgever gerealiseerd wilt hebben. Dit vergt veel inhoudelijke kennis, superieure betrokkenheid, lange termijn instelling en borging.

ICT-BESPARINGSMOGELIJKHEDEN OP GROTE GELDSTROMEN NIET ZICHTBAAR

Ontwikkeling start bij het besef en de perceptie van de mogelijkheden van ICT. De volwassenheid van ICT in de publieke sector wordt vaak vergeleken met de mogelijkheden in de private sector. Deze vergelijking gaat eenvoudigweg niet op. Het betreft binnen de overheid niet alleen een andere schaal, maar ook een ander type van complexiteit. Dit vraagt dan ook meer samenwerking tussen de betrokken partijen, in plaats van bestuurlijke aansturing vanuit het beleid.

Er bestaat veelal geen relatie tussen kleine en grote geldstromen. Uitvoeringskosten en ICT zijn relatief kleine kostenposten, die het wel mogelijk maken om grote maatschappelijke besparingen te realiseren. Voorgesteld wordt dan ook om bestuurders integraal verantwoordelijk te maken voor beleid en uitvoering op basis van een goede business case met zowel de grote geldstromen als de kleine geldstromen.

Op basis van 'Business Case denken' kan de overheid goede afwegingen maken en resultaten transparant. Dus ook: denk in lijn met Business-ICT en maak bestuurders verantwoordelijk voor beide geldstromen. Dilemma daarbij is wel op welke dossiers de Rijksoverheid nog een regierol dient te spelen, en op welke zij zich beperkt tot kaderstelling of facilitering. De rol van de Rijksoverheid verandert immers doordat lagere overheden meer verantwoordelijkheden en taken krijgen toebedeeld. Bovendien vindt publieke dienstverlening steeds vaker plaats op basis van samenwerking binnen functionele ketenprocessen.

BESTUURLIJKE OMGEVING EN DILEMMA'S VEREISEN PROFESSIONELE STURING OP IMPLEMENTATIE

De afgelopen jaren is volop ICT-beleid ontwikkeld en het is duidelijk geprofessionaliseerd.

De komende periode komt het aan op de uitvoering. Dat geldt bijvoorbeeld voor de consolidatie van data centers en stroomlijning van applicatielandschap, maar ook voor de primaire processen van de uitvoeringsorganisaties of de online dienstverlening van gemeenten. Bij het realiseren van beleid in de praktijk moet duidelijk zijn wie waarvoor verantwoordelijk is. De betrokken partijen krijgen met pittige dilemma's te maken. De balans tussen

dienstverlening, beveiliging en privacy speelt een belangrijke rol, met name in ketenprocessen. Dan is er het spanningsveld tussen de verwachtingen van de politiek versus het mandaat van de uitvoerende partijen. Wat mogen overheid en ICT-sector van elkaar verwachten en hoe passen daar de interventies uit 'Brussel' in? Bovendien, voor niets gaat de zon op: de spagaat tussen ambities en bezuinigingen!

TRANSPARANTIE EN TOEZICHT

Er is opgemerkt, dat de overheid geen keuze kan maken voor een bepaald niveau van complexiteit. Er worden dan ook hoge eisen gesteld aan omgevingsmanagement en programmasturing. Transparantie in de besluitvorming door de overheid en in haar gebruik van gegevens helpen het vertrouwen bij de burgers op te bouwen en de aanspreekbaarheid van beleidsmakers te verbeteren. Bij ontwikkeling en beheer van complexe ICT-toepassingen ontbreken adequaat toezicht en transparantie, terwijl controlemechanismen niet helder zijn of te weinig worden toegepast.

Het succes van projecten wordt vaak afgemeten in budgettaire effecten zonder de maatschappelijke context in ogenschouw te nemen. Deze kosten en overschrijdingen van budgetten worden vaak eenzijdig belicht. De Gateway reviews, geïntroduceerd voor het Ministerie van BZK, blijken een goed instrument om onderling vertrouwen te vergroten en inzichten te delen, maar vooralsnog krijgen de maatschappelijke, organisatorische en technische complicaties onvoldoende aandacht.

Audits en management reviews als instrumenten voor toezicht en handhaving kunnen dienen als stuurmiddel, en daarnaast als controlemiddel. De doelstelling is het verschaffen van zekerheden in de context van politieke en organisatorische doelstellingen, bestuurlijke besluitvorming en media-aandacht. Deze context betekent voor de overheidsauditing een intensief ontwikkelingstraject. Naast de reguliere attestfunctie zal steeds meer aandacht voor expertadvies op bestuurlijk niveau ontstaan. Dus niet alleen een IT-project toetsen aan de bekende normenkaders, maar ook het evalueren van de status en voortgang van IT-projecten in relatie tot de gewenste uitkomsten voor maatschappelijke doelstellingen.

4.0 Organisatorische en procedurele aanbevelingen

“Zonder volwassen opdrachtgeverschap zal de beoogde stroomlijning en vernieuwing ten onder gaan aan onoverzichtelijkheid”

IT-projecten zijn feitelijk verandertrajecten met een grote ICT-component

Veranderen is een gezamenlijk leerproces. Wanneer in verandertrajecten onvoldoende rekening wordt gehouden met de informele organisatie en de ongeschreven regels, heeft dit tot gevolg dat dergelijke trajecten niet succesvol zullen verlopen. Het in de organisatie laten landen van een strak geformuleerd informatiebeleid is ondoenlijk zonder aandacht voor interne communicatie, compenserende maatregelen en verandermanagement in relatie tot de informele organisatie. In de praktijk betekent dit zoeken naar een gebalanceerde inzet van procesmanagement.

VERANTWOORDELIJKHEDEN MOETEN HELDER VERDEELD WORDEN

Een adequate inrichting van vraagsturing en opdrachtgeverschap is onontbeerlijk. Alleen door een goede vraagarticulatie met uitgewerkte business cases en projectenportfolio vanuit de bedrijfsonderdelen kan maximale synergie tussen projecten worden geborgd.

Zonder volwassen opdrachtgeverschap zal de beoogde stroomlijning en vernieuwing ten onder gaan aan onoverzichtelijkheid. Hierdoor neemt de veranderbereidheid af en komen andere vernieuwingen uiteindelijk niet meer van de grond. Het belangrijkste handvat is het leggen van een demarcatieline tussen vraagsturing en ICT-dienstverlening.

SOURCING EN SAMENWERKING ZIJN SLEUTELWOORDEN

In de meeste gevallen is sprake van een mix van vraagorganisaties en aanbodorganisaties. Departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de sturing op hun eigen specifieke ICT-dienstverlening. Ten aanzien van generieke dienstverlening door shared services organisaties ligt de sturing bij de CIO Rijk.

Voor de besturing van dit organisatienetwerk biedt outputmanagement een betere benadering. De vraagorganisaties geven aan wat functioneel geleverd moet worden, maar houden zich niet meer bezig met het intern functioneren van de operationele implementatie. Outputmanagement schept ook ruimte voor de aanbodorganisaties om hun kennis en expertise te benutten voor kwaliteitsverbetering.

STANDAARDISATIE EN HARMONISATIE

De problemen die met afsprakenstelsels gepaard gaan, kunnen zelden door de direct betrokken partijen zelf opgelost worden.



Er zal steeds een afweging worden gemaakt tussen enerzijds de bestuurlijke vrijheden en autonomie en anderzijds de noodzaak tot ordening in het gemeenschappelijk belang. Het betreft dus een bestuurlijk-organisatorisch vraagstuk met collectieve besluitvorming, en niet een technisch thema.

Het opstellen van een architectuur met principes en onderlinge afspraken is in de praktijk een lastige academische aangelegenheid. Een taai ongerief voor de CIO, want menig architectuurteam is reeds de deur geweest. Het lijkt zinvoller om eerst te beginnen met het opstellen van een structuurschets en van daaruit planmatig te werken aan programma's en projecten met benoemde resultaten. Architectuur-, uitrustings- en realisatievraagstukken komen overigens op verschillende niveaus voor, afhankelijk van de optiek.

Dankwoord

Deze bijdrage is tot stand gekomen dankzij de medewerking van diegenen die vanuit hun bestuurlijke rol in de praktijk betrokken zijn bij de professionalisering van de interne bedrijfsvoering en de doorontwikkeling van de publieke dienstverlening met behulp van moderne informatietechnologie.

In het bijzonder willen wij de volgende personen bedanken:

- **Mw. Dr. W. Asbeek Brusse**
directeur WRR
- **Drs. A. van Bellen**
directeur ECP-EPN
- **H. Broeders**
bestuursvoorzitter Capgemini
- **J.A.S. Boomgaardt**
CIO en directeur ICT Gemeente Amsterdam
- **Drs. G.J. van Boven**
arts en directeur NICTIZ
- **Mw. Drs. S. Bronmans**
directeur P-Direct
- **Dr. P. Frijns**
Gateway kwartiermaker Ministerie van BZK
- **Mr. M.W.I. Hillenaar**
CIO Rijksdienst Ministerie van BZK
- **Mw. drs. J. Jongepier**
hoofd Informatiebeleid Ministerie van BZK
- **Dr. H.W.O.L.M. Korte**
directeur en bestuurssecretaris
Autoriteit Financiële Markten
- **Mw. Dr. L.M.N. Kroon**
directeur Regeldruk en ICT-beleid
Ministerie van ELI
- **Drs. S. Luitjens**
directeur Logius
- **drs. J.C. van Praat RE RA**
directeur Auditdienst Ministerie van V&J
- **Mw. Prof. mr. J.E.J. Prins**
raadslid en hoogleraar WRR
- **Mr. H.J.I.M. de Rooij**
pSG Ministerie van Sociale Zaken
- **Mw. drs. B. Steenbergen**
directeur Burgerschap en Informatiebeleid
Ministerie van BZK
- **Drs. K. van der Steenhoven**
directeur ABD Top – Consult
- **Dr. T. Tissen**
directeur KING en lid Eerste Kamer
- **Mw. drs. N. Vermeulen**
lid Raad van Bestuur Sociale
Verzekeringsbank

DE AUTEURS

Capgemini:

- **Dr. René Matthijsse RE**
Managing Director Publieke Sector
- **Drs. Enri Leufkens**
Directeur Centrale Overheid

Associate Network Partners:

- **Drs. Marcel Rijn**
Managing Director

The image features several stacks of gold-colored coins, likely Euro coins, arranged on a surface. The background consists of Euro banknotes, with the number '5' and the text 'EKT EKP 2002' visible. The lighting is warm, highlighting the metallic texture of the coins and the intricate patterns of the banknotes. A white text box with a red border is positioned in the upper right quadrant, containing the title and subtitle.

Zaakgericht werken bij de overheid

De winst voor de publieke zaak
zit in de grote geldstromen

Inhoud

77	Voorwoord
79	1.0 Inleiding: De keten bepaalt de waarde van de zaak
83	2.0 De kern van de zaak: nut en noodzaak
89	3.0 De toekomst en de weg daar naartoe
93	4.0 Conclusies en aanbevelingen
96	Dankwoord

“De ministeries zijn aan zet om de randvoorwaarden te scheppen, zodat de ketens van uitvoeringsorganisaties Zaakgericht werken daadwerkelijk kunnen realiseren, mede als stap te komen tot een effectieve iOverheid.”

Zaakgericht werken bij de overheid

Voorwoord

Met Zaakgericht werken is een overheidsinstelling, als onderdeel van een keten, verantwoordelijk voor eigen kwaliteit en brengt dit vanuit het collectieve belang in. Dit ketendenken is niet nieuw. Het vraagt om een andere benadering: één waarin een zaak van begin tot eind continu door en over de keten heen wordt bestuurd en gevolgd. De theorie is hier helder over. De baten wegen op tegen de kosten. Het is opvallend dat overheidsorganisaties dit concept op kleine schaal en niet door de keten heen toepassen. De waarde van Zaakgericht werken ligt met name in de grote geldstromen in plaats van de kleine.

De ministeries zijn aan zet om de randvoorwaarden te scheppen, zodat de ketens van uitvoeringsorganisaties Zaakgericht werken daadwerkelijk kunnen realiseren, mede als stap om te komen tot een effectieve iOverheid. Een andere belofte is de verrijking van de zaakinformatie met een veelheid aan interne en externe bronnen, dit is waar de iSamenleving en de iOverheid elkaar raken zoals beschreven in de Kabinetsreactie op het WRR-rapport iOverheid.

Onder meer op basis van interviews doet dit artikel een handreiking voor de praktische toepassing van Zaakgericht werken binnen de overheid, waarbij niet iedere overheidsorganisatie een regisseur hoeft te zijn.

Waar een ieder een eigen kijk inbracht, ingegeven vanuit de eigen positie en de organisatie die men vertegenwoordigt, bleek er wel degelijk een aantal rode draden te trekken:

- De noodzaak van een veilige infrastructuur. De uitdaging om vertegenwoordigers van primaire processen, dus niet de Informatievoorziening, enthousiast te krijgen voor denoodzakelijke standaardisatie.
- De wens en noodzaak om kennismanagement te koppelen aan Zaakgericht werken, zeker in het licht van demografische ontwikkelingen die deskundigheid schaarser maken.
- De wens om Zaakgericht werken niet alleen van toepassing te verklaren voor (gestructureerde) interacties met burgers maar ook met andere stakeholders, zoals (grote) bedrijven, of zelfs een gehele bedrijfstak.
- De notie dat wettelijke, bestuurlijke, persoonlijke of groepsbelemmeringen een sta-in-de-weg zijn voor een bredere toepassing van Zaakgericht werken.
- Dat, niet alleen als vervolg op de vorige constatering, het begrip 'onderling vertrouwen' essentieel is om op een win-win basis te komen tot effectieve toepassing van Zaakgericht werken.



1.0 Inleiding

Er wordt veel gesproken over de door de overheid centraal te stellen burger en het door publieke instanties ter harte te nemen bedrijfsleven. Dit artikel richt het vizier juist op de overheid zelf, die geconfronteerd wordt met een complexe mix van nog altijd toenemende verwachtingen, grotere mondigheid van klanten en krimpende budgetten. Niet alleen omdat dat moet, maar omdat de gemiddelde ambtenaar dat wil, als dienaar van de Publieke Zaak - hoe uiteenlopend de verschillende taken en opdrachten ook mogen zijn.

Dit artikel richt zich op de praktische toepassing van Zaakgericht werken binnen de overheid. Hiervoor zijn negen bestuurders en managers uit de overheid geïnterviewd vanuit hun invalshoek op, en ervaring met, de dagelijkse praktijk. In de interviews zijn verschillende interpretaties van Zaakgericht werken besproken, die hebben geleid tot de definitie in het kader van dit artikel.

Zaakgericht werken is een begrip dat niet alleen betrekking heeft op 'de burger' maar zeker ook op (overheids)instanties, ondernemingen en samenstellingen van beide. Dit laatste kan sectoren, grote geldstromen of bepaalde doelgroepen betreffen, die in onderlinge samenhang beschouwd worden. In dit artikel beschouwen we Zaakgericht werken vanuit een overheidsbreed perspectief.

Zaakgericht werken blijkt een zeer actueel thema bij gemeenten te zijn. Veel gemeenten zijn hier mee bezig en een aantal heeft al

Definitie: Zaakgericht werken is besturing vanuit procesperspectief, waarin de zaak van de klant centraal staat en de inhoud van de zaak deels de afloop bepaalt. Onder een zaak wordt een samenhangende hoeveelheid werk met een gedefinieerde aanleiding en een gedefinieerd resultaat verstaan, waarvan kwaliteit, doorlooptijd en kosten bewaakt moeten worden ¹. De klant is hier een burger, een instantie, een onderneming of een groep van deze.

Zaakgericht werken geïmplementeerd. Zo heeft GovUnited, een samenwerkingsverband van gemeenten op het gebied van de iOverheid, voor zijn deelnemers een front- en midoffice laten ontwikkelen waarmee Zaakgericht werken wordt ondersteund.

¹ Zaak- en Procesgericht werken met GEMMA

² The Forrester Wave™: Dynamic Case Management, Q1 2011, January 31, 2011



Zaakgericht werken leeft met name bij uitvoeringsorganisaties, maar vindt in het algemeen op kleine schaal plaats en de implementatie dekt niet de hele keten.

In interviews is gesteld dat ministeries hier te log voor zijn en te ver van de burger en uitvoering staan. De impact en waarde van Zaakgericht werken is juist het grootst bij de grote financiële stromen; juist hier is men zich steeds meer bewust van het belang van de keten. Bij overheidsorganisaties die minder hoge transactievolumes hebben, zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport of het RIVM is het een minder actueel thema. Zij ervaren wel de voordelen van Zaakgericht werken elders in de keten.

De werkelijkheid is complexer dan men bestuurlijk kan begrijpen en daardoor wil accepteren. In interviews werd dit verwoord als een afnemende acceptatie van een toenemende complexiteit van de werkelijkheid.

Er zijn in ruime mate redenen voor de overheid om concepten als Zaakgericht werken nader op hun toepasbaarheid te onderzoeken. In belangrijke mate komen die redenen voort uit de ontwikkeling die de overheid zelf doormaakt. Compacter, transparanter, meer organisatie-overschrijdende processen, maar ook clustering van uitvoeringstaken in Shared Services Centers. Ook hier is een opdeling in beleidsvormende en wetgevende organisaties aan de ene kant en uitvoerende organisaties aan de andere kant relevant. Vaak voorkomende, goed gedefinieerde taken met een standaardaanpak in

uitvoeringsorganisaties vergen een andere invulling dan de meer proces-georiënteerde en ad-hoc te typeren processen.

Net zoals bij de primaire processen geldt dat de bedrijfsvoering van het concern (rijks) overheid in toenemende mate organisatieoverschrijdend is. Hier lijkt Zaakgericht werken als informatie én proces georiënteerd concept een natuurlijk toepassingsgebied te vinden.

Teruggrijpend op de onderdelen in de eerdergenoemde definitie, volgt hier een aantal invalshoeken die het belang en de reikwijdte van Zaakgericht werken onderstrepen en waarmee wij adviseren rekening te houden om te komen tot een succesvolle invoering op het gebied van proces, inhoud en besturing. Er bestaat consensus dat Zaakgericht werken bij bepaalde processen grote voordelen kent. De interviews laten echter zien dat dit niet voor alle *processen*² geldt. Zaakgericht werken vergt het vermogen om typen processen te onderscheiden, waarbij de zaakinhoud in meer of mindere mate de variatie in het procesverloop bepaalt en Zaakgericht werken dus effectief toepasbaar is:

- **Gebeurtenis gedreven.**

Denk aan een aangifte (belasting, geboorte) of verzoek (vergunningaanvraag), waarbij het initiatief overigens ook bij de overheid kan liggen (denk aan het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd). Hier kunnen veel processen, rekening houdend met de

geldende voorschriften en richtlijnen, routinematig afgewikkeld worden, terwijl andere, bijvoorbeeld vanwege interpretatie van wet- en regelgeving, meer menselijke (inter-)actie vragen en meer variatie in het procesverloop kennen.

- **Incident gedreven.**

Calamiteiten zijn ook als zaken te beschouwen, waarbij met name de schaalgrootte van de zaak en het aantal actoren onderscheidend zijn maar ook de urgentie en de relatieve onvoorspelbaarheid. Hier komen in de incidentele uitvoering veel van dezelfde proceselementen terug uit het 'draaiboek' voor de betreffende situatie, maar de inhoud en de context van de zaak zelf beïnvloeden wel (goed)deels de interventies om te komen tot een goede afloop.

- **Onderzoek gedreven.**

Hierbij is veelal de overheidsorganisatie de initiatiefnemer, bijvoorbeeld fraudedetectie of inspectieactiviteiten. Kenmerkend voor deze categorie is het grotendeels ad hoc karakter van de inhoud van de zaak en daarmee, afgezien van mogelijke interventies via de samenwerkingsverbanden tussen betrokkenen in het proces, de relatieve ongestructureerdheid van het procesverloop, terwijl het onderzoeksproces zelf juist aan strikte eisen van transparantie en zorgvuldigheid dient te voldoen.

Zaakgericht werken vereist dat inhoud uit diverse bronnen en soorten van informatie uit verschillende domeinen gecombineerd inzichtelijk wordt gemaakt. Daarmee is eenduidig overzicht en gemeenschappelijk inzicht noodzakelijk om benodigde interventies in de behandeling van de zaak

in een vroeg stadium mogelijk te maken. Risico's in de processen worden proactief en effectief beoordeeld en aangepakt, met gebruikmaking van de zaakinformatie.

Zaakgericht werken vraagt om een vorm van besturing waarmee het procesverloop kan worden geleid en gevolgd. Om flexibiliteit te behouden, blijven bestaande besturingsvormen noodzakelijk, zoals 'standaard routinematig werk' en 'door samenwerkingsverbanden gestructureerde ad hoc processen'.



2.0 De kern van de zaak: nut en noodzaak

De echte besparing zit in het terugdringen van de **faalkosten**

Zaakgericht werken vormt een antwoord op de noodzaak om het klantgericht, efficiënt en effectief werken binnen de iOverheid verder te ontwikkelen. Zaakgericht werken heeft nog geen verplichtend karakter. Door de groeiende druk op effectieve besteding van overheidsbudgetten en een steeds mondiger wordende klant neemt bij de overheid het besef toe dat deze de bedrijfsvoering moet optimaliseren in een zich snel ontwikkelende iSamenleving.

De klant verwacht juiste en tijdige informatie over de voortgang van zijn zaak en vervoegt zich bij verschillende loketten op landelijk, provinciaal of gemeentelijk niveau. Door continue informatievoorziening wordt de klant meer betrokken bij de behandeling van zijn zaak. Het beoogde resultaat is om hiermee **de dienstverlening doelmatiger te maken** en de overdrachten en tussentijdse **wachttijden te minimaliseren**. Door het efficiënter afhandelen van de processen wordt niet alleen de doorlooptijd bekort, maar zijn ook de uitvoeringskosten lager waardoor overheids gelden effectiever ingezet worden.

Als onderdeel van de doelstellingen van een compacte iOverheid, wordt de overheid in toenemende mate gedwongen om efficiënter te werken. De overheid heeft ook sterke ambities om de dienstverlening aan de klant te verbeteren. Zij ambieert een manier van werken die transparantie, toegankelijkheid

en efficiency waarborgt. Op dit moment zijn processen vaak complex, werken overheden te weinig samen bij het beantwoorden van klantvragen, ontbreekt een gezamenlijk klantdossier en vindt er geen of onvoldoende regie plaats bij de afhandeling van zaken.

Zaakgericht werken kan complexe processen standaardiseren, uniformeren en transparanter maken. Het verhoogt de transparantie en biedt overheidsinstellingen beter inzicht in het verloop van het proces, door de zaak centraal te stellen. Door middel van actuele zaak- en managementinformatie kunnen bestuurders de dienstverlening continu verbeteren. Er vindt bijvoorbeeld een snellere terugkoppeling plaats naar klanten. Bestuurders bevestigen dat Zaakgericht werken zichzelf uiteindelijk overbodig maakt. Door betere naleving vermindert het aantal zaken.

Zaakgericht werken dient niet zozeer het nut van de klant in individuele zin, maar veel meer het belang van klanten als 'aandeelhouders' van Nederland, de iSamenleving. In die zin willen we allemaal dat de overheid haar taken zo doeltreffend mogelijk uitvoert. De potentiële winst zit niet eens zozeer in de mogelijke verlaging van de uitvoeringskosten; de echte besparing zit in het zo vroeg mogelijk terugdringen van de 'faalkosten'.



Een aantal sprekende voorbeelden hiervan is:

- Voorkomen dat burgers in een voor hen onverwachte situatie terechtkomen door onmiddellijk markante trends en opvallende veranderingen in opgaven of aangiftes op te merken, bijvoorbeeld ten behoeve van de zorg- en huurtoeslag.
- Voorkomen dat files ontstaan door actuele data over werkzaamheden en files beschikbaar te stellen en op de langere termijn stelselmatig te koppelen aan cijfers over verkeersstromen en demografische informatie over de keten heen.
- Voorkomen dat jongeren uitvallen op school door van crèche tot en met studie vroegtijdig plotselinge veranderingen en ontwikkelingen in gezinssituatie te signaleren.

Met andere woorden: echt voordeel van Zaakgericht werken bereikt de overheid door significante besparingen in de grote geldstromen, zoals toeslagen, infrastructuur, sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs.

Dit lijkt een voor de hand liggende uitspraak en we zien een ware hausse bij gemeentelijke overheden, waar Zaakgericht werken via het midofficeconcept de standaardwerkwijze lijkt te zijn geworden. In talrijke gemeenten zijn nu projecten gaande om Zaakgericht werken in te voeren. In de praktijk blijkt echter dat de interpretatie en de implementatie van Zaakgericht werken uiteen kan lopen.

Bij de landelijk opererende overheidsinstanties staat de zaak vaak in een

andere context. Die organisaties hebben te maken met een omvangrijke administratieve operatie, waar miljoenen klanten bij betrokken zijn. Bovendien is de zichtbaarheid van hun handelen groot en zijn ze in die zin te vergelijken met de grote telecom- en energieleveranciers. Een te late betaling van een uitkering of toeslag of ten onrechte verstuurd mailing haalt zonder twijfel de voorpagina's van de landelijke dagbladen en de Handelingen van de Tweede Kamer. Deze organisaties behandelen enerzijds grote hoeveelheden zaken tegelijk. Anderzijds hebben ze tegelijkertijd te maken met grote complexiteit, bijvoorbeeld omdat wetgeving wijzigt en de situaties waarin hun klanten zich bevinden steeds meer variëren.

Dat leidt ertoe dat deze organisaties onderscheid gaan maken naar 'high tech' en 'high touch'. In de eerste categorie start er bij een gebeurtenis (klant belt, doet aangifte, dient verzoek in, gaat met pensioen) een (grotendeels) geautomatiseerd proces, waarin de contextgegevens van de klant opgebouwd worden. Vanuit die context en de specifieke karakteristieken van de gebeurtenis start een werkstroom die bij voorkeur volledig geautomatiseerd afgewikkeld wordt door een iOverheid. Dit wordt ondersteund door gebeurtenissen zoveel mogelijk via digitale kanalen af te vangen, waarmee vanaf het begin gestructureerde informatie aan het proces wordt aangeboden.

Nog verdergaand is de initiatie van een gebeurtenis door de uitvoeringsorganisatie zelf. Zo moest de burger vroeger zijn eigen

AOW bij de SVB aanvragen, tegenwoordig initieert de SVB dit zelf. Een voorbeeld van een situatie die niet volledig te automatiseren is, doet zich voor als betrokkene enkele jaren in het buitenland verbleef en de SVB niet geïnformeerd heeft. Als hij op de AOW-gerechtigde leeftijd niet in Nederland woont, kan er wel sprake zijn van aanspraak op rechten maar volgt er niet automatisch een brief van de SVB. Dan ligt de verantwoordelijkheid bij de klant het proces toch zelf te initiëren, waarna er sprake zou kunnen zijn van een complexere zaak. Daarbij zijn menselijke analysevaardigheden vereist, want het procesverloop wordt bepaald door de inhoud van de zaak en de logica in de besturing door de samenwerkende betrokkenen.

Dit betekent dat de instantie op basis van het type proces, de beschikbare zaakinformatie en de mogelijke variatie in het procesverloop beslist over de geschikte procesafhandeling. Bij toegenomen informatie over de gebeurtenis in haar context kan meer volgens 'high tech', bij minder informatie of meer complexiteit dan de bedrijfsregels aankunnen, meer volgens 'high touch' worden gewerkt. In de tweede, 'high touch' categorie is er veelvuldig interactie met de omgeving, waardoor de voordelen van geautomatiseerd afhandelen minder zijn.

Essentieel is dat de diverse vormen van besturing geïntegreerd kunnen worden toegepast, gebruikmakend van de transparante en eenduidige inhoud van de zaak en ondersteund door een integrale besturing op basis van bedrijfsregels.

Het merendeel van de overheidsorganisaties is op dit moment gereed om over te gaan op Zaakgericht werken. De randvoorwaarden voor het overgaan naar Zaakgericht werken zijn:

- **Beschikbaarheid van informatie.**
Het is gewenst de gebeurtenis die aanleiding is voor de zaak in haar context te bezien. Daartoe is het belangrijk dat relevante informatie voorhanden is voor de zaakbehandelaar (mens of systeem). Ook informatie van derden (ketenpartners, externe bronnen) kan relevant zijn.
- **Taxonomie en standaardisatie van informatie.**
Begrippen en definities zijn door de hele overheid eenduidig. Daardoor worden koppelvlakken en uitwisseling in de keten eenvoudiger.
- **Informatiebeveiliging op orde.**
Een zo eenvoudig mogelijke manier van uitwisseling van informatie tussen ketenpartners onderling en tussen ketenpartners en de klant, stelt wel eisen aan de beveiliging van gegevens zoals deze door de iOverheid beheerd worden. De middelen voor toereikende afscherming dienen beschikbaar en bereikbaar te zijn voor de overheid.
- **Aangepaste wetgeving rond bescherming van persoonsgegevens.**
Overheidsinstellingen die wel verder willen met het doorvoeren van Zaakgericht werken, worden nu nog belemmerd door de huidige wet- en regelgeving rond privacybescherming en informatiebeveiliging. Bestuurders ervaren deze als niet-transparant. Informatie over de klant dient onderling te worden uitgewisseld tussen de ketenpartners. De wet op de privacybescherming dient dit mogelijk te maken, juist met het bredere belang voor de klant in het achterhoofd.

- **Eenduidige ambities.**

Verschillende overheidsinstellingen die met elkaar een keten vormen in een proces hebben verschillende beelden bij de toepassing van Zaakgericht werken en daarmee een verschillend ambitieniveau. Iedere schakel in de keten bepaalt de mate van Zaakgericht werken in de hele keten en daarmee ook het haalbaarheidsniveau voor deze keten.

- **Definieer de ketens en regisseer de processen in de ketens.**

Met Zaakgericht werken komen verschillende subprocessen samen in een keten over verschillende partijen. In een dergelijke keten is er niet één ketenpartner aan te wijzen die eindverantwoordelijk is. Hiermee is er van buitenaf ook niet één partij die aan te spreken is op het resultaat van de keten. Wij adviseren een regie- en initiatiefrol te definiëren om de keten te kunnen sturen. Degene die de regierol heeft, heeft het mandaat het voortouw te nemen en te zorgen voor de besluitvorming.

- **Uniformeren processen en systemen.**

Om succesvol samen te kunnen werken in een keten, dienen de processen op elkaar te worden afgestemd. De output van een ketenpartner zou volgens ons zonder moeite input kunnen zijn voor de volgende partij in de keten. Voor het uitwisselen van gegevens over de klanten en het compleet maken van het zaakdossier, bevelen wij aan dat de verschillende systemen gebruik kunnen maken van dezelfde gegevens en databases.

- **Eigenaarschap van informatie.**

Informatie wordt gedeeld tussen ketenpartners en heeft een eenduidige eigenaar nodig. Wij adviseren als basisprincipe het eigenaarschap over een

informatiesoort te beleggen bij een enkele overheidsinstantie. Indien geen eenduidige eigenaar aanwijsbaar is, geldt het koppelvak (in relatie met taxonomie en standaardisatie) als standaard, waarbij de regierol wordt toegewezen aan één van de ketenpartners.

- **Ketenpartners vertrouwen elkaar.**

De afhankelijkheid tussen ketenpartners wordt vergroot in een iOverheid. Men moet vanaf nu over de grenzen heen stappen. Door te vertrouwen in elkaars kennis en capaciteiten stijgt de slagkracht. Dit verhoogt de kans op succesvolle samenwerking. Dit vertrouwen geldt ook voor de klant als ketenpartner.

- **Rekening houden met verschillen in cultuur en omgangsvormen.**

Omstandigheden dwingen ketenpartners om met elkaar samen te werken op verschillende niveaus. Door het accepteren van verschillen in cultuur en omgangsvormen binnen de overheidsinstellingen stijgt de kans op succesvolle samenwerking.

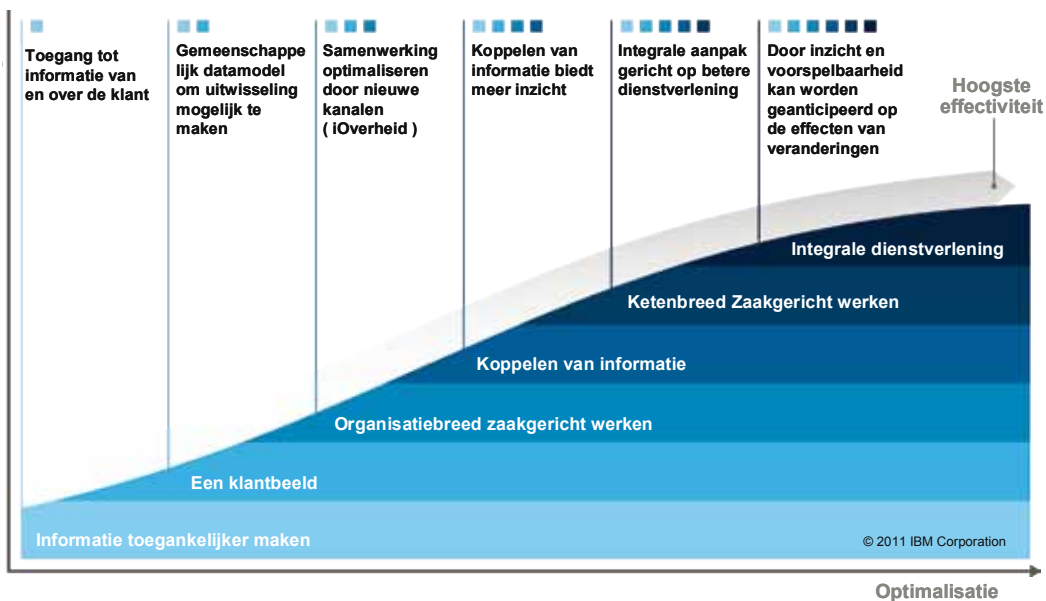
- **Aanwezigheid van druk.**

Taakstelling legt druk op individuele organisaties om over te gaan op Zaakgericht werken. Ketenoverschrijdende doelen geven prikkels om Zaakgericht werken optimaal in te vullen.

- **Wegnemen van belemmeringen.**

Door wettelijke, bestuurlijke, persoonlijke of groepsbelemmeringen weg te nemen wordt ruimte gecreëerd tot meer samenwerking. De positieve doorslag kan zijn dat Zaakgericht werken in de keten een gezamenlijke drijfveer wordt met positief effect op de iOverheid.

Het model in de illustratie geeft aan hoe de effectiviteit van de dienstverlening kan worden verhoogd door de randvoorwaarden in logische volgorde invulling te geven, waardoor er een versterkend effect optreedt. Hiermee wordt vanuit een goed informatiefundament de hoogste effectiviteit voor de gehele keten behaald. De volgorde is geen verplichting, er kan parallel of in een andere volgorde worden gewerkt aan verbeteringen. Ons advies is alle lagen in te vullen om de maximale voordelen te behalen.





3.0 De toekomst en de weg daar naartoe

De **reikwijdte** van Zaakgericht werken bepaalt de mate van **succes**

De reikwijdte van toepassing van Zaakgericht werken bepaalt de mate van succes.

Eerste besparingen behaalt de overheid bij invoering binnen een afdeling of instantie. Groter voordeel bereikt ze bij toepassing voor de keten of het netwerk als geheel. Samen met de ontwikkelingen op het gebied van de compacte rijksoverheid, en daaruit voortvloeiende initiatieven om samen te werken, is dit een duidelijke stimulans om naar een verder stadium van zaakgerichtheid te groeien.

De volwassenheid van Zaakgericht werken kent verschillende stadia, weergegeven in onderstaande figuur en kort toegelicht in het kader op de volgende pagina.

Samen met eerdergenoemde randvoorwaarden zijn het huidige en gewenste volwassenheidsniveau van een keten of netwerk als geheel bepalend voor de eisen waaraan betrokken organisaties moeten voldoen als ze Zaakgericht werken succesvol willen invoeren. Deze eisen hebben te maken met proces, inhoud en besturing, dezelfde onderdelen als in de eerdergenoemde definitie. Wij adviseren deze op te nemen in een integrale aanpak samen met eisen aan systemen voor de juiste ondersteuning van Zaakgericht werken door softwaremiddelen.



Mate van Zaakgericht werken:

Er is (nog) geen sprake van Zaakgericht werken.

Er is sprake van Zaakgericht werken **binnen een afdeling**. Het betreft hier gezamenlijke dossierbehandeling binnen een afdeling. Bijvoorbeeld juridische dossiers, of verstrekking van een vergunning.

Er is sprake van Zaakgericht werken **binnen een organisatie**. In dit geval loopt de afhandeling van de zaak door de organisatie heen. Bijvoorbeeld de aanvraag van vergunning tot inning van de leges, waarbij meer afdelingen betrokken zijn.

Er is sprake van Zaakgericht werken **binnen een (proces)keten**. In dit geval werkt de overheid over de grenzen van de organisatie samen in een keten. Bijvoorbeeld bij de inning van boetes en strafrechtzaken.

Er is sprake van Zaakgericht werken **binnen een netwerk**. Volledig Zaakgericht werken, waarin een zaak en daarmee de data over meerdere ketens heen loopt. Ketenpartners worden actief betrokken bij ontwikkelingen in de iSamenleving.

Het verdient aanbeveling de interne focus op processen uit te breiden naar sturing over de keten of het netwerk. Daarvoor is een gezamenlijk dienstverleningsconcept van ketenpartners en een uniforme werkwijze in de keten onontbeerlijk. Deze werkwijze betreft de eenduidige ontsluiting van inhoud, namelijk zaakinformatie en bedrijfsregels, die in de uitvoering samen het procesverloop

bepalen en daarmee processen juist flexibel maken. Deze flexibiliteit vereist processturing en -monitoring op basis waarvan door procesverbetering en -herontwerp continu optimalisatie van de bedrijfsvoering mogelijk is. Resultaat daarvan kan ook een aanpassing van de structuur van de organisatie zijn, of van (de competenties van) de medewerkers.

Wij adviseren de systemen zo in te richten dat de processen optimaal ondersteund worden. Enerzijds gelden daarbij toenemende eisen aan integratie en standaardisatie van informatievoorziening ter ondersteuning van een iOverheid. Anderzijds moeten netwerkomgevingen geschikt zijn voor ontsluiting naar en aansluiting van ketenpartners. Belangrijkste punt is dat, afhankelijk van het type proces, een zaak anders wordt behandeld. Dit heeft direct tot gevolg dat de ondersteunende softwaremiddelen anders zijn of tenminste anders ingezet zullen worden.

Onderstaande afbeelding toont de verschillende processtyperingen. Hierbij is te zien dat naarmate de processtyperingen rechts in het spectrum zitten en er sprake is van meer samenwerking, de voorspelbaarheid van het proces afneemt en het belang van de uitgewisselde informatie toeneemt.

De relatie hiertussen is dat de uitgewisselde informatie bepalend wordt voor het verloop van het proces. In het midden van het processtypen spectrum is de benodigde besturing op het proces het grootst en is Zaakgericht werken effectief toepasbaar.

Dit artikel beperkt zich tot een overzicht van de belangrijkste componenten in software ter ondersteuning van Zaakgericht werken, in relatie tot de eerdergenoemde vereisten rond proces, inhoud en besturing.

PROCESSTURING

Processen worden dynamisch gestuurd op basis van toepassing van zaakinformatie en bijbehorende bedrijfsregels in systeemacties en menselijk handelen. Daarmee is processturing meer dan de traditionele 'workflow'. Onderscheiden wordt:

- Standaard procesmatig werk: in principe volledig geautomatiseerde en elektronische verwerking zonder menselijke interventie (Straight Through Processing ofwel STP). Routinematige afhandeling van een vooraf goed gestructureerd en voorspelbaar proces is een soortgelijk type;
- Case management, waarbij de inhoud van documenten (of elektronische formulieren) in meer of mindere mate leidend is voor het procesverloop: beperkte variatie in verder goeddeels gestructureerde processen, of ad hoc definitie van goeddeels ongestructureerde processen;
- Frequente Menselijke Interactie (HIM) processen, waarbij vooral de interactie met de gebruiker en tussen betrokken procesactoren belangrijk is en de kennis van de medewerker belangrijk is voor het verloop en de uitkomst van een zaak.

De dynamiek in de procesgang wordt ondersteund met een dynamische presentatie van het proces. Doordat het proces een andere route kiest, krijgt de gebruiker/behandelaar vanuit de dan geldende context informatie aangereikt.

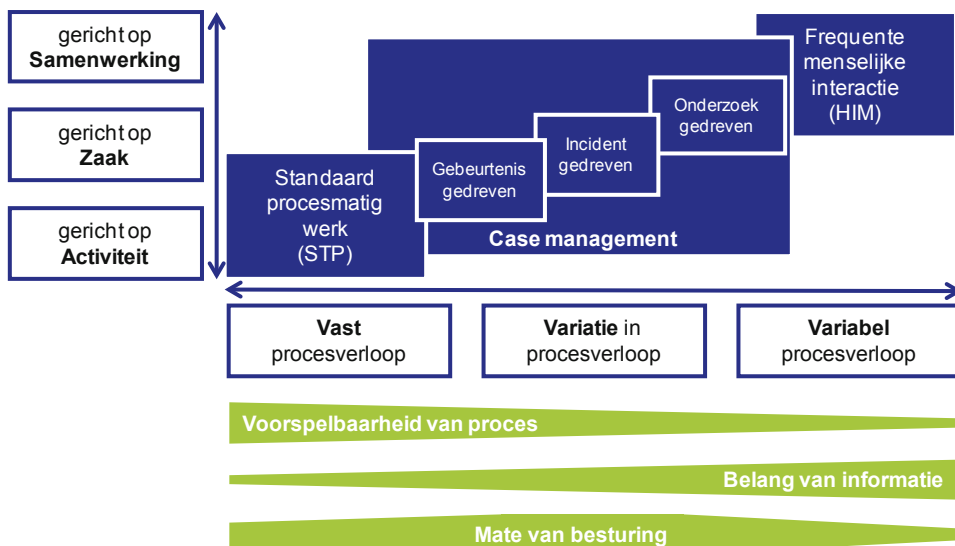
BEDRIJFSREGELS

Formele bedrijfsregels die, bijvoorbeeld als resultaat van interpretatie van wet- en regelgeving, worden vastgelegd en beheerd, kunnen op elk moment in het procesverloop worden toegepast en vormen een standaard (technisch) hulpmiddel om processen mee te sturen. De regels kunnen dynamisch worden aangepast, er is een formeel goedkeurings- en beheerproces. Regels hebben een tijdsaspect: per wanneer gaan ze in en tot wanneer gelden ze. Regels volgen zo veel mogelijk de natuurlijke/wetgevende taal.

INHOUD

360° klantbeeld

Het gaat hier om informatie van hoge waarde die gebruikt wordt door alle onderdelen van een organisatie (afdeling, bedrijf, keten, netwerk). Het gaat hierbij zowel om



gestructureerde als ongestructureerde gegevens (mail, scan, foto, film). Alle informatie om een volledig klantbeeld te krijgen, heeft een scherpe definitie nodig. Vooral basisgegevens zijn redelijk stabiel, ontkoppeld van de individuele applicaties en centraal vastgelegd en beschikbaar gemaakt.

Een belangrijk onderdeel om tot consistente informatie te komen, is de orkestratie van mensen, processen en technologie, waarmee een organisatie informatie als bedrijfseigendom kan optimaliseren, beschermen, gebruiken en archiveren, terwijl ze tegelijkertijd voldoet aan relevante wetgeving, zoals Privacy wet en -regelgeving, of de Archiefwet. Informatie wordt beschermd als bedrijfseigendom door de beveiliging direct onderdeel te laten zijn van hulpmiddelen voor geautomatiseerd informatiemanagement.

Externe bronnen

Voor Zaakgericht werken wordt gebruik gemaakt van formele databronnen en ook externe en openbare databronnen die aan verrijking kunnen bijdragen. Hieronder valt ook de openbare kennis die vergaard kan worden uit de sociale media. Voorzichtigheid is geboden omdat deze bronnen niet per definitie verificerbaar zijn, zoals ook onderkend is in de discussie rond de iSamenleving. De toepassing van analysemiddelen kan hierbij tot verrassende resultaten leiden. Aanvullend wordt ook gebruik gemaakt van kennisbronnen, waarin kennis en interpretaties zijn vastgelegd, en die een aanvullende waarde hebben voor het afhandelen van een zaak, evenals interactie tussen medewerkers middels mail en sociale media.

Voorspellende analysetechnieken

Door bij een zaak informatie te betrekken uit andere bronnen en daarnaast slimme

analyses op de informatie uit te voeren, worden nieuwe inzichten verkregen. Het domein van Voorspellende Analyse is zodanig ontwikkeld dat grote operationele besparingen kunnen worden bereikt door het structureel koppelen aan het integrale klantbeeld en de kennis direct in te zetten in de (e-) Dienstverlening en Risicomanagement. Vaak wordt Analytics beperkt tot het traditionele 'Business Intelligence' (BI), dus 'beperkt' tot reflectieve sturings- en verantwoordingsinformatie. Door nieuwe technieken toe te passen, kan direct gebruik gemaakt worden van álle beschikbare informatie over de Zaak.

BESTURING

(Keten)besturing

De kracht van een bedrijfsbrede of bedrijfsoverstijgende keten wordt vooral bepaald in het ontwerp van de functionele koppelvlakken (data centraal) en de manier waarop dit kan worden uitgebreid, onderhouden en gemonitord. De functionele- en technische beheerprocesdefinities zijn bepalend voor de mate waarin bedrijfsprocessen worden ondersteund. De definities van de uit te wisselen informatie dienen in de keten te zijn vastgelegd en uitgewisseld.

Rapportage en verantwoording

Onderdeel van de besturing zijn de middelen die de benodigde rapportage leveren over de omvang en kwaliteit van het Zaakgericht werken. Rapportage wordt gebruikt om de afhandeling van zaken te optimaliseren en verantwoording af te leggen over de naleving van wet- en regelgeving. Nieuwe technologieën bieden middelen om de optimalisatie verder te automatiseren.

4.0 Conclusies en aanbevelingen

CONCLUSIES

De waarde van Zaakgericht werken ligt in de **grote geldstromen**

Het uitwerken van de praktische toepassing van Zaakgericht werken binnen de overheid leidt tot de volgende conclusies:

Zaakgericht werken is het meest effectief wanneer de zaak als onderwerp van de gehele keten wordt beschouwd.

Met Zaakgericht werken is een overheidsinstelling verantwoordelijk voor het inbrengen van de eigen kernexpertise in de keten om de zaak correct af te handelen, waar elk van de afzonderlijke partijen vanuit het eigen perspectief niet toe in staat zou zijn. Dit vraagt om een andere benadering: één waarin een zaak op hoger abstractieniveau wordt geformuleerd en van begin tot eind ook door en over de keten heen wordt gevolgd en bestuurd.

Deze wijze van behandelen van zaken, waarbij overheidsinstellingen rondom de zaak zijn georganiseerd, sluit beter aan bij de beleidsdoelstellingen behorende bij dossiers en verkleint daarmee de kloof tussen beleid en uitvoering.

Zaakgericht werken heeft de meeste invloed op de grote geldstroom, terwijl financiering veelal vanuit de operationele budgetten plaatsvindt. Oftewel: het geld ligt op straat, maar we pakken het niet op.

Een investering in Zaakgericht werken wordt vanuit het operationele budget gefinancierd.

Beperkingen van de operationele uitgaven leiden tot uitstel of afstel van de invoering van Zaakgericht werken. Hierdoor worden de mogelijke besparingen in de grote geldstromen niet gestart noch behaald.

Eén van de ketenpartijen wordt geacht eindverantwoordelijk te zijn voor de zaak.

Zaakgericht werken binnen een afdeling of organisatie wordt geregistreerd vanuit de reikwijdte van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Door een zaak af te handelen buiten deze reikwijdte worden meerdere, veelal gelijkwaardige, organisatieonderdelen, of partners verantwoordelijk. In plaats van traditioneel polderen adviseren wij door te pakken en een eindverantwoordelijke aan te stellen die van de partners voldoende mandaat krijgt om de regierol te vervullen. Een onderdeel van die verantwoordelijkheid is ook het juist afstemmen van de activiteiten in de keten met aandacht voor de koppelvlakken.

Zaakgericht werken (met de bijbehorende processen) is succesvol als het op de juiste manier wordt ingericht voor het juiste doel en goed wordt geïntegreerd met de overige besturingssystemen.

Zaakgericht werken is een andere manier om doelen te bereiken. Organisatie, proces en informatie worden op een andere manier samengebracht en worden geïntegreerd met de betreffende besturingssystemen. Afhankelijk van het processtype wordt een andere inrichting gekozen.



AANBEVELINGEN

Samenwerken is een voorwaarde: niet polderen maar doorpakken

Focus op de grote geldstromen; daar waar het grootste voordeel te halen valt

Zaakgericht werken gaat niet a priori over de voordelen in de uitvoering en de kosten in de uitvoering, maar dient een dubbel doel, namelijk verbetering eigen bedrijfsvoering afdeling/instantie én het realiseren van significante besparingen in de grote geldstromen. Hierbij is focus gerechtigd op de grote geldstromen, zoals toeslagen, infrastructuur, sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs. Deze vijf stromen vormen ruim tweederde van de Rijksbegroting en zijn zeker het meest beïnvloedbaar door het aanpakken van het fundament van de geldstroom.

Begin klein op weg naar integraal Zaakgericht werken

Een overheidsorganisatie kan zelf direct stappen zetten om Zaakgericht te gaan werken. Optimalisatie kan op termijn plaatsvinden door de andere, versterkende, randvoorwaarden in te vullen. Start vanuit kleine, maar belangrijke stappen³, die kunnen fungeren als voorbeelden in het netwerk. Moderne technologie geeft de middelen en de kennis om pragmatisch te werk te gaan. Uiteraard zijn er kaders nodig die gezet worden op basis van goede governance.

³ Hiervoor is nu ook groeiend draagvlak, zoals onder andere door Henk Kamp (Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) verwoord, sprekend over projecten bij het UWV op 1 november 2011 in de 2e Kamer:
"...als er tegenwoordig wijzigingen op automatiseringsgebied worden doorgevoerd, dit via kleine projecten gaat..."

Een bijdrage leveren aan de keten is ook een start

Als men zelf nog gaat starten met Zaakgericht werken, kan worden vastgesteld op welke wijze de organisatie zich op kan stellen om andere partijen in het 'netwerk' en daarmee Zaakgericht werken elders in de keten te faciliteren. Bijvoorbeeld door het structureel beschikbaar stellen van informatie die nu ad hoc wordt opgevraagd. Door open standaarden te volgen, aangevuld met standaard technologische middelen, kan de informatie snel en eenduidig worden ontsloten.

Beschouw Zaakgericht werken als een stap in de route naar het verhogen van de effectiviteit en efficiëntie van de eigen organisatie en de overheid als totaal

Zaakgericht werken staat niet op zichzelf. De zaak is onderwerp bij meerdere partijen in een keten. De zaak heeft vaak informatie nodig van meerdere bronnen. Hoe sterker het fundament waarbij randvoorwaarden (zie hoofdstuk 2) worden ingevuld, hoe groter de gezamenlijke effectiviteit (win-win).

Maak gebruik van standaardmiddelen

Veel technologische middelen bieden standaardmodellen voor zaakafhandeling. Door bij de keuze van (software) hulpmiddelen te kiezen voor standaardfunctionaliteit en deze ook niet te veel aan te passen, is het eenvoudiger om gelijke tred te houden met het beschikbaar komen van nieuwe technologieën. Op deze wijze wordt een keurslijf en daarmee 'nieuwe legacy' voorkomen.

Invoeren van Zaakgericht werken vergt verandermanagement

De invoering van Zaakgericht werken betekent een verandering voor de besturing en daarmee voor de organisatie.

Management en medewerker gaan anders werken, het contact met de klant gaat anders verlopen. Informatie wordt ineens gedeeld en nieuwe informatie en kennis komt beschikbaar. Dit heeft tot gevolg dat opleiding en begeleiding nodig zijn.

Leer van de ervaring van anderen

Ga niet het wiel zelf uitvinden; velen hebben de invoering van Zaakgericht werken al doorgemaakt; in de organisatie, de keten of elders in het netwerk. Deel de ervaring en leer ervan, bijvoorbeeld door het naspelen van casussen uit de historie met de nieuwe organisatie en rollen.

“Wijze besluiten worden slechts genomen met een overzicht van het geheel; om ver te zien moet men van de hoogte uit zien.”

Mme Swetchine

ACTIEPUNTEN

Start concrete initiatieven om effectief te besparen

Wij stellen voor om te bepalen welke financiële voordelen op de korte en de lange termijn te behalen zijn met Zaakgericht werken. Hiervoor wordt in een concrete analyse per geldstroom vastgesteld welke verbeteringen haalbaar zijn met het doorpakken op Zaakgericht werken.

De beproefde aanpak levert op korte termijn dit inzicht op en bestaat uit de volgende stappen:

- In kaart brengen van de financiële geldstromen en betrokken partijen in de keten.
- Bepalen van de omvang van de geldstroom en de bijbehorende uitvoeringskosten.
- Vaststellen van de huidige status van Zaakgericht werken binnen de keten en de betrokken partijen langs verschillende dimensies (Ambities, Governance, Processen, Cultuur, Informatie).
- Bepalen van de inspanning en het kwantificeren van het verwachte rendement van Zaakgericht werken in de geldstroom.

De concrete uitkomsten zijn voor de ministeries het handvat om gericht besparingen te realiseren in de ketens van de iOverheid.

Dankwoord

De brief die Deloitte en IBM in oktober 2011 gestuurd hebben aan bestuurders in het kader van het Overheidscongres omvatte het volgende stuk: "Al geruime tijd is er een discussie gaande in de Nederlandse publieke sector over de wijze waarop publieke sectororganisaties en dienstverleners uit de private sector met elkaar samenwerken en resultaten behalen. Dat daar voldoende valt te verbeteren over en weer is een heldere conclusie die breed gedeeld wordt."

Ook wordt in deze brief vermeld: "Vanuit de behoeften van beslissers in de publieke sector heeft Overheidscongres.nl het initiatief genomen om het overheidsforum in te stellen." Vervolgens werd genoemd: "Belangrijke vraag is: wat maakt dit initiatief aanvullend op de andere goede initiatieven die er al zijn? In de eerste plaats wordt geredeneerd vanuit het behalen van de doelstellingen van de publieke sector. Dit betekent dat de resultaten van organisaties in de publieke sector centraal staan, nu en in de toekomst. Dit sluit aan bij het standpunt uit het huidige regeerakkoord om betere resultaten te behalen tegen minder kosten. Feitelijk speelt dit al langer in de publieke sector wereldwijd en zeker ook in Nederland. De private dienstverleners kunnen en willen daar aan bijdragen. De wijze waarop, is een gespreksonderwerp met de publieke sector."

Als bijdrage vanuit de private sector, hebben wij intensieve gesprekken gevoerd met bestuurders in de overheid en de resultaten van deze gesprekken in dit artikel verwerkt.

Hun tijd, visie en aanbevelingen hebben onze initiële gedachten verbeterd en een breder inzicht gegeven in Zaakgericht werken. Wij hebben deze interviews bijzonder gewaardeerd en met veel plezier gedaan.

In het bijzonder noemen en bedanken wij de volgende bestuurders:

- **Drs. Hans Blokpoel**
algemeen directeur Belastingdienst
- **Drs. Richard van Breukelen**
CFO Rijkswaterstaat
- **Prof. Dr. Roel Coutinho**
sectordirecteur Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
- **Ing. Jan van Dijk**
directeur Centraal Justitieel Incassobureau
- **Ir. Arco Groothedde**
lid Raad van Bestuur Kadaster
- **Drs. Johan Hakkenberg**
algemeen directeur RDW
- **Dr. Marcel Kenter**
algemeen secretaris Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek
- **Mr. Rob van Lint**
hoofddirecteur Immigratie- en Naturalisatiedienst
- **Mr. Jenny Thunnissen**
Inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport

DE AUTEURS

Deloitte:

- Günther Drabbels
- Margot Frens
- Anne Koolmees
- Rob Theeuwes
- Hans van Vliet

IBM:

- Bert van Bruggen
- Kees Donker
- Bartho Dröge
- Rob Nijman
- Stephen Rouppe van der Voort

Tot slot

Dit boek is geënt op actuele thema's en vraagstukken waar wij als maatschappij mee te maken hebben.

Nederland krijgt, net zo als andere westerse samenlevingen, te maken met vergrijzing en verdere bezuinigingen. De 'iOverheid', de 'Netwerksamenleving' en 'Zaakgericht werken' dienen zich aan als oplossingsrichtingen om in te spelen op deze ontwikkelingen. Met een Topdebat willen we inzichtelijk maken hoe ver de overheid is gevorderd om haar eigen ambities op deze gebieden waar te maken. Wij kunnen ons onderscheiden met vernieuwende kennis om bij de wereldtop te blijven behoren.



Waarom wij de vier thema's in dit boek kozen? Vanuit de publieke dienstverlening zijn tal van organisaties bezig met 'Zaakgericht werken'. Denk aan Inspecties, Belastingdienst, UWV, Rijkswaterstaat en IND. Steeds meer burgers en bedrijven willen publieke dienstverlening digitaal vanuit huis of kantoor afnemen en organiseren zich als een 'Netwerksamenleving' om diensten af te nemen van de 'iOverheid'. Vele publieke organisaties zijn reeds bezig met het organiseren en uitrollen van deze dienstverlening. Tal van andere organisaties staan aan de vooravond. Door deze thema's met elkaar te verbinden in een 'Perspectief van de publieke sector in 2020' schetsen wij hoe complex, maar ook hoe vruchtbaar een partnerschap tussen publieke en private sector kan zijn.

Partnerschap

Op dit moment is er sprake van een opdrachtgevers-/opdrachtnemersrelatie tussen publieke sector en private dienstverleners. Deze is vaak klassiek vormgegeven als een inhuurrelatie. Anders gezegd: er is geen sprake van een zakelijke samenwerking, laat staan partnerschap, met resultaatverplichting. Vele beslissers in Nederland vragen zich af of dit mogelijk en wenselijk is, zeker nu financieringsmogelijkheden beperkt zijn. Het risico bestaat altijd dat we keuzen maken die later beperkend blijken te werken, wanneer we niet weten waar we naar toe gaan op onderdelen. Wij constateren dat er een behoefte is aan een visie op de publieke dienstverlening, waarin de drie genoemde thema's een duidelijke plek hebben.

Toekomstvast besluitvorming

Een ding is zeker: voor een toekomstvast besluitvorming door de overheid is het belangrijk om tijdig keuzes te maken.

Met onze samenwerking hebben we een aanzet gegeven om de samenwerking en samenhang tussen de overheid en de samenleving in de toekomst te schetsen. Toekomstige ontwikkelingen die voor ons allen van groot belang zijn.

Wij willen tot besluit dan ook alle organisaties en personen van harte danken die hebben meegewerkt aan dit boek en aan het forum van OverheidscongresNL.

Ab Frohwein, voorzitter, namens het bestuur van OverheidscongresNL

De toekomst van Nederland

In 2011 en 2012 heeft het Overheidsforum zich gebogen over het 'Perspectief van de publieke sector in 2020'. Het resultaat is dit boek, waarin vier teams op zoek gaan naar de verbindende factoren die onze samenleving kunnen voorbereiden op (inter-)nationale ontwikkelingen. Denk aan de oprukkende invloed van sociale media, privacy- en veiligheidsvraagstukken, de gevolgen van de Patriot Act en andere wetgeving, de effecten van internet en de 'cloud', data sourcing en de consequenties hiervan op bestuurlijk informatiemanagement.

In visieartikelen over de 'iOverheid', de 'Netwerksamenleving' en 'Zaakgericht werken' bespreken we oplossingsrichtingen om in te spelen op deze ontwikkelingen. Het artikel het 'Perspectief van de publieke sector' verbindt deze drie thema's in een gemeenschappelijk overzicht. Deze pragmatische artikelen kunnen uitstekend dienen als discussiestuk voor overheidsbeslissingen over de (toekomstige) inrichting van Nederland. Het is de bedoeling dat dit boek ook inzicht biedt in de mogelijkheden die er zijn om de samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en samenleving (nog) slimmer in te richten. Met als uiteindelijk doel: een krachtige, slimme, efficiënte, burgergerichte overheid in 2020.

Als voorzitter van het Overheidsforum en het overkoepelende Overheidscongres wil ik de geïnterviewde bestuurders, alle betrokken schrijvers en eindredacteur Joris Spuesens nogmaals van harte bedanken voor hun medewerking. Dit geldt ook voor de bestuursleden van dit forum, in bedrijfsalfabetische volgorde: Geert van den Goor (Accenture), Marcel Rijn (ANP, secretaris), Theo Veraar (Atos), Enri Leufkens (Capgemini), Hans van Vliet (Deloitte), Kees Donker (IBM) en Frank van Nistelrooij (Logica).



Ab Frohwein,
voorzitter, namens het bestuur van OverheidscongresNL

