

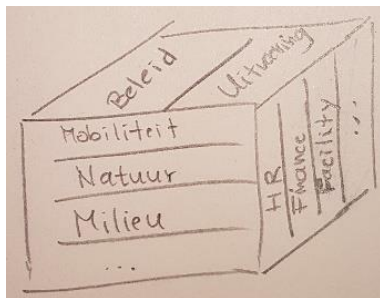
Ontwikkel de professie van de overheid voor een digitale dienstverlening

André Batenburg (29 februari 2020), op persoonlijke titel

De bijdragen rondom de publicatie 'Aanzet tot een IT-Deltaplan voor de overheid' van Daan Rijsenbrij op <https://itexecutive.nl/it-deltaplan-overheid/> bevatten al veel analyses over de situatie van de IT van de overheid. In deze bijdrage geef ik suggesties om die situatie te verbeteren. Dat doe ik door op een aantal aspecten een streefbeeld te schetsen.

1. Scheid bedrijfsvoering, beleid en uitvoering

Door bedrijfsvoering, beleid en uitvoering te scheiden ontstaan er mogelijkheden om op elk van die onderdelen de processen en diensten anders te organiseren. In de bedrijfsvoering kan een overheid haar processen standaardiseren en de markt kan functionaliteiten leveren waarmee een overheid haar eigen inrichtingskeuzes kan implementeren. Overheden kunnen samenwerken om het opdrachtgeverschap richting de markt in te vullen. Op de langere termijn kunnen de samenwerkende overheden bij een toegenomen volwassenheid op het gebied van digitalisering ook de inrichting van de bedrijfsvoering door gespecialiseerde dienstverleners laten uitvoeren.



In beleidsontwikkeling en de uitvoering kunnen overheden de digitalisering sectoraal vormgeven. Dat geeft de mogelijkheid om data, standaarden en ketens tussen overheden af te spreken.

Samenwerkingsverbanden binnen de sectoren hebben opdrachtgeverschap georganiseerd om de digitalisering vorm te geven en invoering van de samen gemaakte afspraken bij de deelnemende overheden te laten plaatsvinden.

Uitvoering van het beleid is geconcentreerd in landelijke en regionale uitvoeringsorganisaties. Beleidsverantwoordelijken sturen sterk met een daadkrachtige regie op de uitvoering van het beleid in die uitvoering. De sturing en regie omvat ook de informatievoorziening en -uitwisseling omdat alleen op die manier beleid en uitvoering elkaar kunnen voeden om enerzijds de uitvoering te richten en anderzijds om vanuit de uitvoering de beleidsevaluatie en de beleidsontwikkeling te voeden.

2. Schep ruimte voor vernieuwing



Een overheid legt de focus op die digitalisering waarin ze het verschil kan maken. Daarvoor moet dan wel ruimte zijn. Waar kan die ruimte worden gecreëerd?

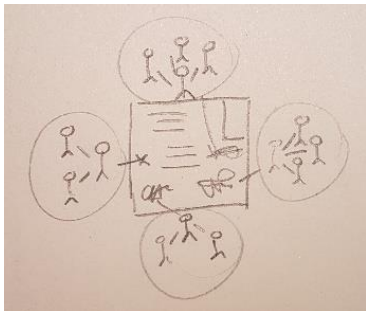
De digitalisering van de bedrijfsvoering van een overheid heeft wel enige specifieke kenmerken maar niet zodanig veel dat een overheid dat allemaal zelf moet doen. Die digitalisering kan een overheid overlaten aan de markt mits die overheid daarop regie voert.

Dat geldt zeker voor het beheer van de technische IT-infrastructuur en de digitale werkplek. Enerzijds stelt een overheid daar geen specifieke eisen die zich onderscheiden van die van een bedrijf en anderzijds is kennis en kunde in de markt aanwezig om dit beheer efficiënt en effectief uit te voeren.

Een overheid kan ook in de digitalisering van de landelijke en regionale uitvoeringsorganisaties veel meer samenwerken waardoor de schaalvergroting leidt tot een eenvoudige, gestandaardiseerde, eenduidige digitalisering. Sturing en regie is daarvoor nodig vanuit de eigenaren van die uitvoeringsorganisaties. Hierdoor komen er krachten vrij om de focus te leggen op de digitalisering ten behoeve van de beleidsopgaven.

3. Zorg dat samenwerking bindend en niet vrijblijvend is

Het is duidelijk dat voor bovengenoemde veranderingen, samenwerking nodig is. Daarvoor zijn overeenkomsten nodig anders weten de deelnemende overheden niet wat ze moeten doen en wat hun verantwoordelijkheid is. Een overeenkomst kent allerlei varianten, variërend van intentieverklaringen en convenanten tot dienstverleningsovereenkomsten en contracten. Overheden baseren samenwerking



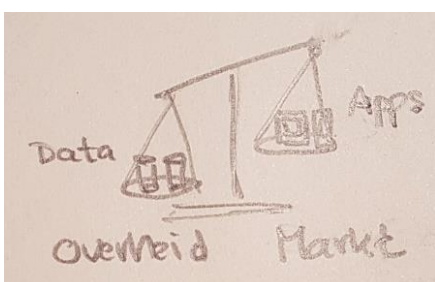
vaak op bestuursovereenkomsten die door koepelorganisaties worden gesloten. Die bestuursovereenkomsten hebben een sterk politiek-bestuurlijk karakter, bevatten intenties en zijn niet gebaseerd op onderliggende uitwerkingen op het gebied van IT. Digitalisering is daarin altijd een sluitpost en is bij het aangaan van de overeenkomst niet uitgewerkt. Binnen het bedrijfsleven worden ook overeenkomsten gesloten om een dienstverleningsketen te laten werken,

daarin krijgt digitalisering wel aandacht en worden veel hardere afspraken gemaakt dan bij de overheid.

Als je samenwerking binnen de overheid op het gebied van digitalisering wilt verbeteren dan zal je de digitalisering onderdeel moeten laten zijn van de overeenkomst en zal je een meer strakker type overeenkomst moeten aangaan dan nu, zodat partijen elkaar erop kunnen aanspreken. Een overeenkomst die is voorzien van een onderbouwing voor de digitalisering en een overeenkomst die ook gedragen wordt door alle deelnemende partijen en niet alleen de politiek-bestuurlijke koepelorganisaties.

4. Focus de overheid op data, focus de markt op het leveren van functionaliteit

De overheid heeft de verantwoordelijkheid de data op orde te hebben en transparant



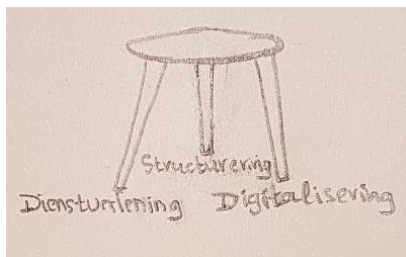
en open te zijn. Een deel van die data is van de burgers, de bedrijven en de instellingen, niet van de overheid. De zorg voor die data is door het staatsbestel toegedeeld aan de overheid. De overheid zal dan ook moeten waken dat het gebruik van die data in de maatschappij is gereguleerd. De overheid doet dat nu onvoldoende maar stopt wel heel veel effort in het presenteren van informatie in een woud van dataloketten, websites, applicaties en

apps. Door relatieve onwetendheid bij management, bestuur en politiek wordt hiermee de suggestie gewekt dat het allemaal wel goed zit en dat de achterliggende data op orde is. Daarmee geeft een overheid een volstrekt verkeerd signaal af.

Een overheid kan het bieden van functionaliteit heel goed overlaten aan de markt: de markt is heel goed in staat om die digitalisering uit te voeren omdat de markt de doelgroepen veel beter kent dan de overheid zelf. De overheid kan dan focus leggen op de kwaliteit en de levering van de data en regie voeren op de digitalisering van de functionaliteit die de markt levert. Hierdoor legt een overheid focus op haar verantwoordelijkheid voor data.

5. Houd evenwicht tussen dienstverlening, structurering en digitalisering

Soms lijkt het wel dat overheden vergeten dat ze in dienst staan van de



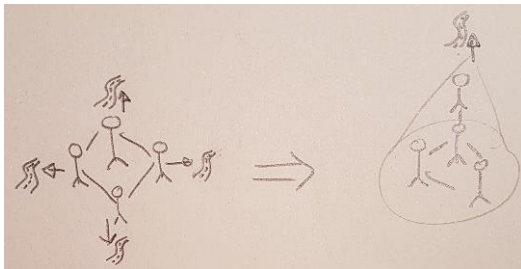
maatschappij. Het maakt daarbij niet uit of een overheid de burgerlijke diensten levert, zorgt voor een ordelijke indeling van de fysieke ruimte, het voorkomen van wateroverlast of het geven van studiemogelijkheden. De burgers, bedrijven en instellingen staan daarin altijd centraal. Steeds meer stellen die dienstafnemers eisen aan de digitalisering van de overheden. Ze verwachten enerzijds dat een

overheid de mogelijkheden van digitalisering toepast en anderzijds dat de menselijke maat centraal staat. Ze verwachten dat een overheid dienstbaar, zorgvuldig en redelijk is en vanuit het staatsbestel moet een overheid controleerbaar zijn, ook in een digitaal tijdperk. Om aan deze hoge eisen te voldoen dient een overheid haar structuren zo te maken en te beheren dat ze bestand is om aan deze eisen te voldoen én kan anticiperen op de snel veranderende eisen en wensen die vanuit de politiek worden gesteld. Bij structurering gaat het om de zelfhygiëne van een overheid: de ordening en samenhang van producten en diensten, organisatievormen en samenwerkingen, ketens en processen, informatiestromen, etc.

Dit betekent dat bij het afwegen van politieke voorstellen de consequenties voor dienstverlening, structurering en digitalisering in een vroegtijdig stadium worden ingebracht op de bestuurstaafel. De politiek zal dan bereid zijn deze consequenties in haar afwegingen te laten meewegen omdat de politiek ook niet gebaat is bij een overheid die niet aan voorgenoemde eisen kan voldoen.

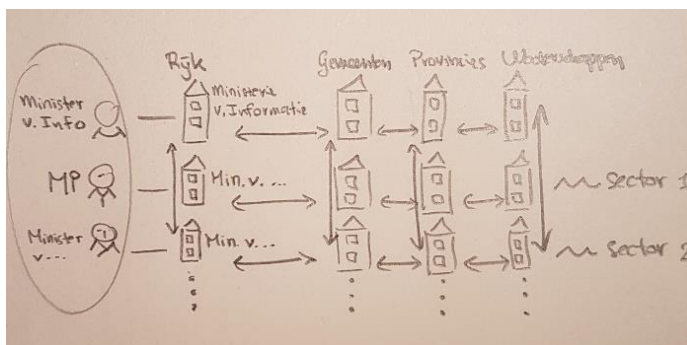
Om die politieke afweging mogelijk te maken dienen de hoofden van de dienstverlening, de structurering en de digitalisering van een overheid onderling met een afstemmingstafel te organiseren. De hoofden van de dienstverlening organiseren ook een participatietafel met de burgers, bedrijven en instellingen zodat rekening wordt gehouden met de behoeftes van de dienstafnemers. Het integrale advies dat uit deze tafels naar voren komt is onderdeel van de dialoog van het bestuur van die overheid met de politiek. Een samenwerking van overheden dient op vergelijkbare wijze zulke tafels te organiseren.

6. Ontwikkel leiderschap



In het bedrijfsleven kan je alleen maar succesvol zijn als je leiderschap toont. Door het toenemende belang van digitalisering is er ook leiderschap op het gebied van digitalisering nodig. Voor een overheid betekent dit dat niet alleen politici en bestuurders nodig zijn maar ook leiders die een visie voor digitalisering uitdragen en

verantwoordelijkheid nemen voor de realisatie van die visie. Een overheid moet het daarom aantrekkelijk maken om die leiders aan te stellen, hun vertrouwen geven, hun positie en ruimte geven in de organisatie en hun over een langere periode binden aan de organisatie. Dat leiderschap is zowel aan de kant van de opdrachtgever als aan de kant van de opdrachtnemer noodzakelijk. Dit leiderschap is centraal-decentraal en generiek-specifiek belegd en deze leiders zorgen voor verbinding tussen beleidsinhoud en digitalisering.

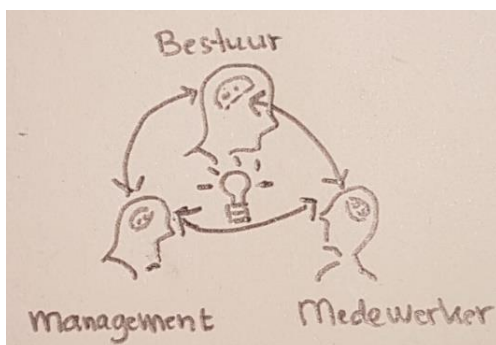


Dit betekent dat de ministerraad een minister van Informatie heeft en dat elke bestuurslaag een uitvoeringsorganisatie en bestuurder voor Informatie heeft. Daarnaast is binnen elk ministerie en binnen elke bestuurslaag voor elke beleidssector een uitvoeringsorganisatie en

bestuurder die verantwoordelijk is voor de informatie en de digitalisering in die sector. Dit geeft een matrixstructuur waarbinnen horizontaal (binnen de regering en binnen de bestuurslagen) en verticaal (tussen de regering en de bestuurslagen) overlegstructuren zorgen voor afstemming. Het bestaande staatsbestel vraagt dat veranderingen plaatsvinden in een ingewikkelde netwerkstructuur, zolang dit staatsbestel zo is moet binnen dit kader worden gewerkt.

7. Ontwikkel kennis bij bestuur, management en medewerkers

Om verbinding tussen mensen te laten werken is heldere communicatie en wederzijds begrip nodig. Dat betekent bij digitalisering meer dan alleen tijd vrijmaken



voor het opdoen van kennis van IT. De zender van een boodschap zal zich moeten verdiepen in de wereld van de ontvanger en omgekeerd. Alle betrokken partijen zullen bij een veranderopgave kennis moeten opbouwen van de inhoud en van de digitalisering. Dit is op te lossen door bij een veranderopgave altijd een spoor voor kennisopbouw op te nemen. Dat is veel meer dan vrijblijvend netwerkbijeenkomsten of masterclasses organiseren. Als een

bestuurder, manager of medewerker een rol speelt in een veranderopgave dan doet die mee in dit kennisspoor: om kennis te halen, om kennis te brengen en een wederzijdse inspanning om elkaar te begrijpen.

8. Ontwikkel soft skills én hard skills

Voor een verandertraject met digitalisering is vakkennis nodig op verschillende gebieden. Ook informatiekunde is een vak dat vraagt om een gedegen opleiding. Het gebrek aan afstemming tussen beleidsinhoud en digitalisering wordt soms opgelost door beleidsdeskundigen binnen het IT-vakgebied te plaatsen. Het argument is dat zij de taal van de beleidsinhoud spreken en dat IT-deskundigen dat niet kunnen. Beleidsdeskundigen kunnen alleen verantwoordelijk zijn voor digitalisering als zij gedegen opgeleid zijn als informatiekundigen.

Zo niet, dan leidt dit onherroepelijk tot nieuwe IT-verkrotting, op korte termijn niet direct zichtbaar, maar op lange termijn moeilijk te verhelpen. Omgekeerd is het voor IT-deskundigen ook noodzakelijk dat zij informatiekundigen zijn én



beschikken over soft skills om de beleidsdeskundigen te begrijpen. Niet voor alle medewerkers in het IT-vakgebied zijn alle soft skills in dezelfde mate nodig. Maar een informatiekundige opleiding (hard skills) en communicatief vermogen, hoffelijkheid, positieve attitude, etc.

(soft skills) zijn minimaal noodzakelijk om samenwerking te doen slagen.

Samenwerken doe je immers door samen aan iets te werken en dat vraagt om hard skills en soft skills.

9. Pas werkwijzen toe waar ze toegevoegde waarde leveren

Opgavegericht werken, projectmatig werken, kort-cyclisch werken, planmatig werken, etc. zijn allemaal werkwijzen die hun toegevoegde waarde hebben. Het omarmen van één werkwijze door een overheid voor alle mogelijke verandertrajecten, is echter niet verstandig. Een werkwijze is immers een hulpmiddel en niet een doel. Het situationeel toepassen van een werkwijze op het juiste moment in een verandertraject is nodig. Een wijziging doorvoeren in de bedrijfsvoering pak je anders aan dan een innovatieve verkenning op een voor de overheid onbekend terrein. Dit betekent dat de medewerkers van een overheid enerzijds zich de verschillende werkwijzen eigen maken en anderzijds aan het begin van een verandertraject (of een fase daarbinnen) afwegen wat de meest waarde toevoegende werkwijze is en daar de veranderorganisatie op inrichten.

10. Nawoord

Dit artikel heb ik gemaakt op een extra dag die ons eens in de 4 jaar is gegeven. Hopelijk kan ik over 4 jaar op deze dag zien dat de overheden een weg zijn ingeslagen die leidt tot verbetering van de digitalisering van de overheid.