

Wederzijdse gijzeling in machteloosheid, of de As van het Goede?

Rapportage NUP-review 10 december 2009

Inleiding

Inleiding

Door opdrachtgever (Directeur Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, mw. Drs. A.C. van Es) werd gevraagd de volgende probleemstelling te onderzoeken tijdens de Gateway-review:

- Is de regie op het NUP - met de Bestuurlijke Regiegroep (BRG), Ambtelijke Regiegroep (ARG) en diverse stuurgroepen - op dit moment voldoende effectief ingericht om de realisatie van het NUP te borgen? Zo niet, wat zijn de verbeterpunten?
- Nu ligt het accent op ontwikkeling/implementatie. Na 2010 verschuift dit accent naar (verplicht) gebruik. Hoe moet in de regie van de e-overheid met deze verandering rekening gehouden worden?

Om deze vraag te beantwoorden, vormden we ons eerst een beeld over hoe goed de realisatie van het NUP nu is geborgd. De meningen over de ontwikkeling van de NUP-producten variëren van: *'gaat wel redelijk, we komen er wel, kon misschien wat sneller'* tot: *'moeizaam, je moet je afvragen of je dit moet doorzetten'*. De mening, dat het streven achter het NUP¹ een goede zaak is, en dat het NUP moet dóórgaan, voert echter zeker de boventoon. Daarentegen: de meningen over hoe het met de implementatie van het NUP gaat en zal gaan, variëren van somber tot ronduit défaitistisch.

Om nu de stap naar de regie en de optimale organisatie daarvan, nu en in de toekomst, te maken, moeten we ook kijken naar

- A** organisatie van het opdrachtgeverschap en
- B** organisatie van het opdrachtnemerschap
- C** complexiteit van het NUP en
- D** ambitie van de bestuurders

A Organisatie opdrachtgeverschap:

Het NUP werd geboren uit een aantal losse programma's c.q. projecten, geïnitieerd vanuit verschillende departementen, voor gebruikers voor een groot deel buiten de rijksoverheid. In de nota Wallage/Postma is er veel meer focus aangebracht, o.a. omdat werd gemerkt dat de verzamelde ambities - zeker voor de gemeenten - veel te hoog waren. Toch wordt ook nu het NUP nog steeds als een niet-samenhangend en aanbodgedreven pakket van ICT-producten ervaren. Deze factoren vormen vanaf de start een grote handicap voor een goede organisatie van het opdrachtgeverschap. De organisatie van de inbreng van gebruikers wordt met name door de gemeenten als onvoldoende ervaren. Zo wordt er voor de meeste onderliggende programma's en projecten geen gebruikerstest als officieel overdrachtsmoment tussen ontwikkeling en implementatie gehanteerd.

Veel respondenten hebben bovendien specifiek kritiek op de te weinig proactieve houding van de VNG in het traject tot nu toe en ook op de geringe profilering van de VNG ten aanzien van onderwerpen die gezamenlijkheid en standaardisatie veronderstellen. Dezelfde kritiek geldt mutatis mutandis voor BZK als 'coördinerend' departement.

Maar ook blijkt het lastig om met alle stakeholders (vooral: alle departementen) in de verschillende gremia vertegenwoordigd én het grote aantal gremia zelf, voldoende tempo en doorzettingsmacht te organiseren. Er is dan ook, naar de mening van het reviewteam, weinig tot geen besluitkracht in het Programma georganiseerd.

De organisatie van het opdrachtgeverschap laat dus veel te wensen over.

¹ Het doel van het NUP is bundeling en ordening van de ontwikkeling van ICT-instrumenten voor het verbeteren van dienstverlening aan burger en bedrijven

B Organisatie van het opdrachtnemerschap

Opdrachtnemers manifesteren zich op dit moment in tweeërlei vormen:

1 ICTU

De monopoliepositie en de ophanging van het ICTU, zowel als de interne aansturing, alsmede het gebrek aan samenhang van de verschillende programma's binnen het ICTU (deels veroorzaakt door het grote aantal niet-georganiseerde opdrachtgevers namens de verschillende departementen) zorgen ervoor dat het ICTU suboptimaal opereert en niet voldoende bijdraagt aan het resultaat van het NUP. In deze setting leidt het grote aandeel van externe medewerkers bovendien ook gemakkelijk tot hogere kosten.

2 Andere opdrachtnemers

Binnen het NUP is een aantal malen een andere partij als opdrachtnemer opgetreden. Het ging dan concreet om een van de deelnemende partijen – meestal een van de Manifestpartijen die dermate behoefte voelde aan een product, dat deze partij zelf – zoveel mogelijk in overleg met andere partijen - tot ontwikkeling overging. Over het algemeen waren dat succesvolle ontwikkelingen (de Berichtenbox en DigiD). Het spreekt vanzelf dat de betrokkenheid, in elk geval onder de ontwikkelende partij(en), in die gevallen groot was, wat uiteraard weer een voordeel betekent.

De mening van het reviewteam t.a.v. het opdrachtnemerschap is dus gemengd: over vorm 2 zijn wij enthousiast, maar over vorm 1 niet. Wij vinden het tijd dat het monopolie van het ICTU wordt verbroken.

C Complexiteit van het NUP en beheersing van de samenhang

Het NUP is het resultaat van de wens om ordening, maar vooral focus aan te brengen in het grote aantal programma's dat in het kader van de elektronische overheid is opgestart rond de eeuwwisseling. Deze programma's waren vaak autonoom, zonder samenhang, opgestart vanuit de ICT-ambities van departementen. De instelling van NUP beoogde om door een prioritering van een 19-tal bouwstenen per tijdsperiode van ongeveer 2 jaar, te zorgen dat alle aandacht en inspanning op deze bouwstenen gericht zouden kunnen worden. Veel respondenten geven nu aan, dat dit aantal nog te groot of zelfs veel te groot is². Maar niet alleen is het aantal te groot, erger is dat de samenhang in de uitwerking ontbreekt en nog steeds niet is opgepakt. Soms zelfs kan NUP-bouwsteen B niet geïmplementeerd worden omdat de onderliggende NUP-bouwsteen A nog niet klaar is. De reden voor het ontbreken van die samenhang, komt ook door het ontbreken van gemeenschappelijke visie op en concrete vertaling van dienstverlening in pragmatische concepten en een te eenzijdige nadruk op ICT met te weinig aandacht voor organisatorische aspecten.

D Ambitie van bestuurders: het verbeteren van de dienstverlening

Politici en bestuurders willen het beste voor de burger, en juichen bovendien efficiencyverbetering in de bedrijfsvoering van de overheden zeer toe. Dat draagt ertoe bij dat in de beslissende gremia een voorkeur is voor grote besluitvaardigheid en daadkracht ten aanzien van initiatieven op het gebied van de e-overheid. Waar de besluitvaardigheid wel tot de eigen competentie van bestuurders mag worden gerekend, is dat veel minder het geval met de feitelijke daadkracht wanneer het op uitvoering aankomt. En waar sommigen van mening zijn dat de daadkracht van de overheid sowieso al niet groot is als het op het ontwikkelen van ICT aankomt, zéker wanneer het gaat om dergelijke enorme projecten, is er gerede twijfel of de bemensing van de overheid in het algemeen en die van de opdrachtgevende departementen in het bijzonder, goed is toegerust voor zaken als projecten en programmamanagement. Het reviewteam mag de suggestie meegeven dat beleidsmedewerkers vaak beter toegerust zijn voor andere werkzaamheden dan voor het strak leiden en volgen van complexe, langdurende projecten, waar juist op resultaat en niet zozeer op inspanning gestuurd moet worden.

² Het team heeft de gegeven situatie aanvaard, maar stelt wel voor om de voorbeeldprojecten te temporiseren

De verhouding tussen de bestuurlijke ambitie en de stand van zaken van de implementatie bij gemeenten.

1 De bouwstenen van het NUP dienen om een grote slag te maken bij het verbeteren van de dienstverlening van overheden aan de burger. Er is echter tussen de overheden of zelfs onder de gemeenten nooit echt concreet discussie gevoerd over dit – voor het openbaar bestuur - zo belangrijke doel en daardoor ontbreken duidelijke, pragmatische concepten over wat ‘goede gemeentelijke dienstverlening anno 2010’ zou moeten inhouden. Ook door de historie van het NUP (zie boven) is de focus eigenlijk volstrekt op de techniek. Het middel ICT lijkt tot doel verheven.

2 Verschillende partijen gaan verschillend om met het concept ‘dienstverlening’.

‘Dienstverlening’ is een prachtig ‘harmonica’- begrip. In uitersten beschreven:

- Een smal concept (dat omvat slechts het eerste contact met de burger, en transacties die geen maatwerk zijn) en
- Een breed concept (eigenlijk alle levering van informatie, diensten, en producten aan zowel burgers als bedrijven)

Al naar gelang het perspectief, wijzigt uiteraard de omvang en daarmee ook het aantal beleidsvelden, de doelstellingen en de noodzakelijke instrumenten. Gemeenten zijn bovendien heel verschillend wat betreft omvang en samenstelling van de bevolking, economische activiteiten en belangrijkste problematieken, Ook hebben gemeenten verschillende tradities en ‘mores’ wat betreft de intensiteit van de omgang van het bestuur met de burger.

3 Implementatie van nieuwe dienstverleningsconcepten en van de basisregistraties bij de gemeenten zal in de meeste gevallen een herordering van de complete organisatie en een herontwerp op grote schaal van de meeste processen betekenen, om van een functionele naar een procesgestuurde organisatie te komen. Het reviewteam meent, dat verreweg de meeste gemeenten hierbij flink ondersteund zullen moeten worden, omdat het anders niet lukt. Het recent opgerichte KING wil die ondersteuning gaan bieden, maar het reviewteam vraagt zich af of voldoende capaciteit voor deze enorme onderneming is begroot. Bovendien herkennen wij in de missie zoals ons die werd geschetst wel heel veel enthousiasme en visie, maar niet direct een opvulling van deze schreeuwende behoefte aan ondersteuning bij de implementatie.

De schade die een slechte implementatie van nieuwe dienstverleningsconcepten en een falende implementatie van de basisregistraties zullen toebrengen aan zowel de kwaliteit van de functionering als het imago van het openbaar bestuur, is naar onze mening onacceptabel groot. Het reviewteam herinnert zich de implementatie van het nieuwe, productgerichte, begrotingsinstrumentarium bij de gemeenten in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Wij menen dat de voor ons liggende uitdaging van veel grotere omvang zal zijn, maar zien niet dat dezelfde volumes als indertijd (ongeveer honderdvijftig manjaar over een periode van vijf jaar) werden ingezet, begroot zijn.

Aanbevelingen

1 Regie in het opdrachtgeverschap en regie in de uitvoering

A *in het opdrachtgeverschap*

Er moet in het regie'systeem' meer besluitvorming zijn, met name t.a.v. samenhang, financiën, kwaliteit, grensconflicten en planning. Het reviewteam maakt geen détailplaatje, maar schetst u grofweg de volgende structuur, waarin visie-ontwikkeling en controle op doelbereiking in het stelsel centraal zal staan.

- T.a.v. de Bestuurlijke regiegroep:

De Bestuurlijke Regiegroep mag ongeveer zelfde blijven. De taken zijn:

- informatieverschaffing
- overleg, misschien besluitvorming over prioriteiten
- en appèl (beroepsinstantie), als laatste sport bovenaan de escalatieladder.

- t.a.v. de Ambtelijke regiegroep:

De ambtelijke regiegroep moet veel geconcentreerder zijn ('less is more'), omdat daar het grootste deel van de menings- en besluitvorming moet plaatsvinden. Daartoe moeten de leden voldoende mandaat krijgen: je zou het ook een 'mandaatgroep' kunnen noemen.

De Arg zou moeten bestaan uit:

één afgevaardigde van BZK, één lid van de VNG en één lid van de Manifestgroep voorgezeten door een onafhankelijke zware voorzitter³. Andere deelnemers (IPO en de Unie) zijn agendalid, krijgen de stukken en kunnen zich naar aanleiding van het onderwerp bij de vergadering aansluiten. Leden van de ambtelijke regiegroep zouden voor het grootste deel over de gang van zaken moeten kunnen besluiten.

Als zij het eens zijn, kan in de B.regiegroep volstaan worden met kennis nemen. De overige gremia kunnen vervallen, tenzij er ad-hoc behoeften zijn; in dat geval kunnen er tijdelijke expert-groepen in het leven geroepen worden.

De eisen die gesteld moeten worden aan de regie voor respectievelijk ontwikkeling (dus tot 2010) en implementatie verschillen niet⁴. Om nu al van 'verplicht gebruik' te spreken, is een paar stations te ver, zolang het station van de gegarandeerde beschikbaarheid van kwalitatief hoogwaardige, duurzame, bruikbare voorzieningen nog niet in zicht is. Wij doen dit voorstel voor aanpassing van de regie op dit moment omdat:

- 1 De focus nu heel snel en met grote kracht op de implementatie-fase moet worden gericht.
- 2 Het Programma gaat door, er is nog een groot aantal basisregistraties te gaan
- 3 Er komt zwaar weer aan: financiering wordt moeilijker in verband met bezuinigen
- 4 Nu is het momentum, het project heeft een zekere rijpheid, bovendien is er zowel bestuurlijk als ambtelijk draagvlak voor meer bedrijfsmatig werken en focussen.

B *in de uitvoering*

Niet alleen ten aanzien van de regie op beleids- en besluitvorming zien wij manco's. Ook in de uitvoering constateren wij gaten in de regie. Die zitten bijvoorbeeld op het grensvlak van de verschillende departementen waar het gaat om semantische standaarden (d.w.z. eensluitende gegevensdefinities), van het grootste belang voor het kunnen uitwisselen en

³ Of en zo ja welke mandaten nog meer aan de vz moeten worden toegeschreven, valt te bezien in samenhang met de rol die BZK zou moeten toevallen.

⁴ NB; dit is vraag 2 voor deze Review: hoe moet met de volgende fase (na 2010) rekening worden gehouden? Het antwoord is dus eigenlijk 'niet', maar alle aanbevelingen voor de regie gelden voor beide fases.

gebruiken van de gegevens uit de basisregistraties.

2 Rol BZK

Hetgeen hierboven werd gezegd over regie zal voor een groot deel door BZK moeten worden opgepakt. De rol van BZK moet dus revolutionair veranderen.

BZK moet om te beginnen de coördinerende partij zijn die namens het rijk kan spreken. Zo'n rol kan alleen geëffectueerd worden, wanneer het onderwerp regelmatig in de Ministerraad geagendeerd wordt in termen van samenhang, prioritering en – onvermijdelijk – financiering. Dat betekent een her-politisering van de elektronische overheid. Het aanwijzen en mandateren van één departement is meer dan noodzakelijk om te borgen dat de verschillende departementen gecoördineerd en samenhangend optreden en besluiten. Uitsluitend zó kan worden voorkomen, dat zich een baaierd aan initiatieven over de medeoverheden blijft uitstorten.

Naast 'gemandateerd' namens de departementen, moet BZK verantwoordelijk zijn voor het opstellen van een proactieve planning en het vervolgens ook halen van die planning. Ook moet ze zorgen voor de samenhang tussen de projecten, en borgen dat de verschillende bouwstenen die onderling afhankelijk zijn, op tijd geleverd worden in relatie tot elkaar. Bovendien moet BZK de gevoeligheid voor de noodzaak van escalatie én de doorzettingsmacht om die escalatie naar het hoogste niveau in ons land te tillen, organiseren. Maar zeker ook moet het gat dat wij nu constateren op uitvoeringsniveau met prioriteit door een regisseur, naar onze mening BZK, worden gevuld. Kortom, zoals een van de respondenten dat verwoordde: 'BZK zou eigenaar van de samenhang moeten zijn'.⁵

3 Samenhang tussen de diverse NUP-projecten

Hierboven is geschetst hoe de afnemers van toekomstige voorzieningen momenteel met een sterk gefragmenteerd veld aan voorzieningen worden geconfronteerd. Ten aanzien van de samenhang tussen de diverse NUP-projecten adviseert het reviewteam dan ook nadrukkelijk meer aandacht en condities voor samenhang te creëren. Deze samenhang heeft enerzijds betrekking op de horizontale samenhang tussen diverse projecten, waarbij door alle geïnterviewden nadrukkelijk behoefte geuit wordt aan meer sturing in samenhang t.a.v. inhoud, aanpak, technologie, implementatieaanpak en planning.

Anderzijds is er behoefte aan samenhang in de levenscyclus van diverse voorzieningen. Zowel probleemdefinitie, oplossingsbeschrijving, opdrachtverlening en realisatie, inbeheername en organisatorische implementatie, doorontwikkeling en beëindiging moeten veel nadrukkelijker in samenhang aangestuurd, gefinancierd en gecommuniceerd worden. Ongelukken met voorzieningen zoals het beëindigen van een voorziening vóórdát een vervanger gerealiseerd is⁶, worden hiermee voorkomen. Het reviewteam adviseert door middel van blauwdrukken de onderlinge relaties van de verschillende projecten inzichtelijk te maken en in optimale volgorde in de tijd te plaatsen door middel van een kalender.

4 Het opdrachtnemerschap

Ten aanzien van het opdrachtnemerschap adviseert het reviewteam, dat er nadrukkelijk ook ruimte komt voor een model, zoals nu – spontaan – is ontstaan, waarbij de deelnemende organisatie die er het best voor is toegerust (zoals bijvoorbeeld RDW voor het ontwikkelen

⁵ Eerder werd in het rapport Wallage/Postma gezegd: BZK moet poortwachter zijn

⁶ Dit gebeurde DigiD voor bedrijven, waarvan de opvolger 'E-herkenning' een half jaar op zich liet wachten, terwijl een aantal gemeenten al dienstverlening, ondersteund door DigiD voor bedrijven had uitgerold.

van de berichtenbox⁷) de ontwikkeling van het desbetreffende product trekt. Wij noemen dit het 'meest gereede partij-model'. We wijzen U graag op het eerder door J. van Lunteren in een rapport over de e-overheid vertolkte inzicht: 'Zonder de Uitvoeringsorganisaties gaat het niet lukken!' Het zou goed zijn voor het evenwicht, wanneer ook de gemeenten, immers de meest bij het NUP betrokken groep, één of meer producten zouden ontwikkelen. Daarnaast blijft het reviewteam voorstander van een overheidsorganisatie op ICT-gebied, nadrukkelijk kleiner dan ICTU nu. Die organisatie moet niet meer bouwen, maar vanuit een gemeenschappelijke architectuur regisseren en voor individuele opdrachten de markt resultaatgericht aansturen. Op die manier kan je voorkomen dat de overheid afhankelijk is van de markt. Voor zo'n organisatie is het bewaken van kwaliteit en efficiency van groot belang, zij moet sterk op delivery gericht zijn, anders verliest zij geloofwaardigheid. Op regelmatige basis moeten vergelijkingen tussen de prestaties en tarieven van deze club en die van de markt gemaakt worden⁸. Wij raden u in dit kader aan om het model dat het Waterschapshuis' voor aansturing van ICT-ontwikkelingen hanteert, te onderzoeken op kwaliteiten.

5 Rol van de VNG en het samenspel BZK en VNG

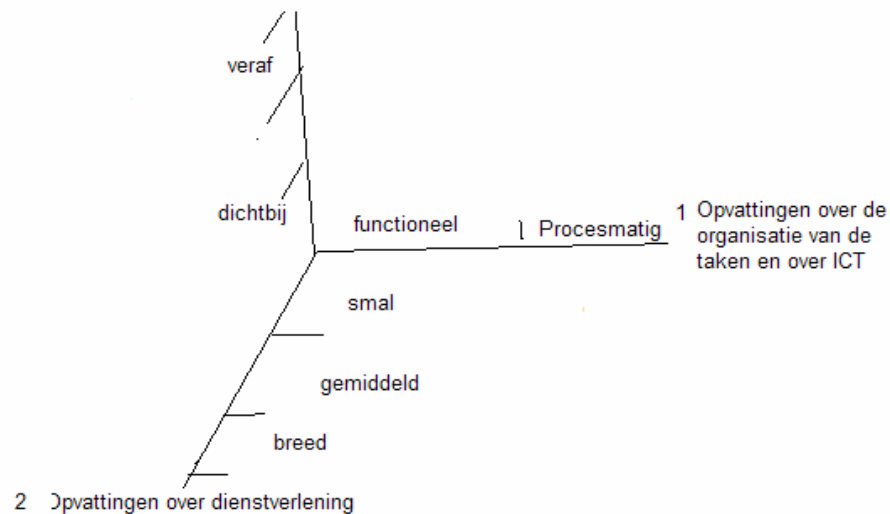
VNG moet een veel duidelijker en proactievere rol spelen in het NUP ten aanzien van de coördinatie en vertegenwoordiging van de gemeenten. De combinatie BZK –VNG moet er veel steviger op inzetten om 'de As van het Goede' te gaan vormen. Dat zal het onderlinge vertrouwen bij alle deelnemers aanzienlijk verhogen en daarmee de basis voor het NUP verstevigen.

6 Meer discussie over en meer eenheid in het concept van dienstverlening

Er moet een overheidsbrede discussie gevoerd worden over het dienstverleningsconcept, zodat we allemaal dezelfde termen hanteren en zodat het concept handen en voeten krijgt.

⁸ Deze gedachten zijn, zo bleek ons tijdens de interviews, al eerder door anderen op papier gezet in een rapport aan BZK

3 Opvattingen van de politiek over de gewenste relatie tot dienstverlening



Op drie assen weergegeven, wat voor mogelijke 'smaken' er zijn ten aanzien van

- 1 opvattingen over de organisatie en ICT
- 2 opvattingen over dienstverlening
- 3 opvattingen van de politiek over de door hun gewenste relatie tot dienstverlening

De verschillende opvattingen over dienstverlening, zowel wat betreft de organisatie en daaraan gepaard gaande ICT-toepassing, als wat betreft de gewenste intensiteit van de omgang van het bestuur met de burger als wat betreft de opvatting over de breedte van de nu te implementeren elektronische dienstverlening, zouden met enige flexibiliteit mogelijk moeten zijn en blijven, zodat implementatie ervan geen aantasting van de gemeentelijke autonomie betekent.

7 Implementatie-ondersteuning en beheer

Ondersteuning bij de implementatie van de bouwstenen bij gemeenten die dat niet zelfstandig kunnen (dat is het leeuwendeel) is absoluut onontbeerlijk. Het reviewteam wil u nogmaals wijzen op de enormiteit van deze uitdaging.

Die hulp moet niet lijken op de i-teams, die immers alleen op bestuurlijk gebied actief waren; er moeten nu mensen echt hands-on de implementaties komen ondersteunen. Daarvoor, meent het reviewteam, zijn honderden mensjaar nodig. Wanneer niet heel sterk op deze ondersteuning wordt ingezet zal het verplichte gebruik van de basisregisters, maar ook de terugmelding en het echt gaan gebruiken van de componenten van het NUP in dienst van verbetering van de dienstverlening, zeker niet binnen tien jaar gerealiseerd zijn.

En uiteraard - maar dat is al enige tijd onderwerp van aandacht - moet nu het beheer van het NUP-instrumentarium snel en goed geregeld worden. Ook dit moet in samenhang met de andere onderwerpen worden bekeken.

8 Hoe nu verder?

Er moeten om te beginnen garanties komen dat de bouwstenen die verplicht ingevoerd moeten worden, aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen t.a.v. een heldere exploitatielijijn, bewezen bruikbaarheid, continuïteit en onderhoudbaarheid. Er moeten zeker geen nieuwe bouwstenen meer ontworpen of toegevoegd worden, zolang de implementatie nog aan de gang is. Na 2010, dus na implementatie van het NUP, moeten we doorgaan, maar dit keer

met een duidelijke visie met handen en voeten op dienstverlening. Op die visie moet dan een informatiearchitectuur worden gebouwd en vervolgens kan ICT worden ingevuld. ICT is dus niet leidend. De benodigde bouwstenen moeten vraaggestuurd gedefinieerd worden: laat bijvoorbeeld de directeuren publiekszaken en de leden van de Manifestgroep samen bepalen, hoe er administratieve lastenverlichting bereikt kan worden.

Tenslotte

Bij het bepleiten van de urgentie van een en ander willen wij nog eens indringend onderstrepen, dat slagen van dit grote en langdurende project veel zal bijdragen aan het verminderen van de alom geconstateerde onvrede over de overheid en het daaraan gepaard gaande wantrouwen van burgers. Daartegenover zal er sprake zijn van grootscheepse zichtbare verspilling van overheidsgeld, wanneer dit mislukt. Bovendien is er het grote afbreukrisico wanneer implementatie niet goed gebeurt en bijvoorbeeld resulteert in schending van de rechten van de burger⁹, of in fouten bij transacties tussen overheid en burger, of bij fouten in handhavingacties vanuit de overheid.

Als we, in de schemer van de namiddag, een stapje achteruit doen, bevreedt het ons eigenlijk dat 16 miljoen Nederlanders zich - op het fanatieke af - opwinden over de fysieke infrastructuur in ons land en dat het achterblijven van de elektronische infrastructuur veel minder opwinding teweeg brengt. Het zou ons niet verbazen, wanneer het tij op enig moment keert omdat onze landgenoten in het buitenland zullen zien en ervaren, hoe het óók kan.

Het eindoordeel is, in Gateway-termen : **ROOD**

⁹ Denk aan foute registraties van identiteit, nationaliteit en eigendom.