

# Een toekomstbestendig strategisch informatiebeleid

## Deskundigen aan het woord



# Een toekomstbestendig strategisch informatiebeleid

## Deskundigen aan het woord



Verslag van drie gesprekken die de Zuidelijke Rekenkamer voerde met externe deskundigen en marge van haar onderzoek naar het Strategisch informatiebeleid van de provincie Noord-Brabant

Eindhoven, januari 2012

## Inleiding

En marge van haar onderzoek naar het Strategisch informatiebeleid van de provincie Noord-Brabant heeft de Zuidelijke Rekenkamer eind 2011 gesprekken gevoerd met drie externe deskundigen. Doel van deze gesprekken was om van gezaghebbende specialisten te vernemen wat de stand van het denken over informatiebeleid is, welke lessen getrokken kunnen worden uit het verleden en voor welke uitdagingen organisaties staan die een informatiebeleid willen vormgeven en uitvoeren dat kwalitatief aan de maat en toekomstbestendig is.

De neerslag van deze uitvoerige gesprekken bieden wij hierbij tegelijkertijd aan met het onderzoeksrapport van de rekenkamer. In de hoop en verwachting dat de vele suggesties, kanttekeningen en commentaren van de geïnterviewden betrokken zullen worden bij de verdere vormgeving van het strategisch informatiebeleid van de provincie.

De gesprekken vonden plaats rondom de volgende vragen:

- Welke eisen kunnen anno 2012 gesteld worden aan het informatiebeleid van een provinciaal bestuur?
- Wat betekenen deze eisen voor de aansturing en beheersing van het informatiebeleid en voor verantwoording en toezicht?
- Hoe moet risicomanagement in termen van beleidsrisico's en bedrijfsrisico's inzake informatiebeleid worden vormgegeven?
- Wat is een verantwoorde keuze tussen zelf uitvoeren of uitbesteden van (onderdelen van) het informatiebeleid?
- Samenwerking met andere partijen (zoals provincies, gemeenten, waterschappen): waar is welke winst te behalen?
- Rol volksvertegenwoordiging bij kaderstelling en controle
- Welke praktijklessen kunnen getrokken worden voor de vormgeving en uitvoering van het strategisch informatiebeleid van een provinciaal bestuur: do's and don'ts.

De drie deskundigen hebben een langjarige en alom gerespecteerde expertise op het terrein van informatiebeleid. Hun deskundigheid bestrijkt de wereld van onderzoek en wetenschap, bedrijfsleven, overheid en publieke sector. Het zijn:

**Rik Maes:** sinds 1981 hoogleraar informatie- en communicatiemanagement aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Universiteit van Amsterdam. Initiatiefnemer en programmaleider van het Executive Master in Information Management programma van de universiteit. Zijn onderzoek is gericht op de verdieping van informatiemanagement als volwaardig vakgebied. Aspecten die in het bijzonder zijn aandacht hebben zijn governance-, architectuur- en ontwerpvragestukken. Rik Maes is redactielid van onder meer the Journal of Strategic Information Systems, Information Research en Management & Organisatie. Hij is bekend als grondlegger van het Amsterdams raamwerk voor informatiemanagement, dat in veel organisaties wordt gebruikt als basis voor de inrichting van informatiemanagement.

**Jan Pieter Herweijer:** oprichter van Cosmos Company – managementadviesbureau op het gebied van IT governance en financial governance. Daarvoor docent aan de Universiteit van Utrecht en de VU Amsterdam. Herweijer bekleedde diverse managementfuncties bij General Electric, IBM en Getronics en was CIO bij Akzo Nobel en de Koninklijke Ahold.

**Rob Meijer:** econoom en adviseur bij Het Expertise Centrum (HEC) – Consultants voor ICT en bestuur in de publieke sector. Voormalig hoofd afdeling Informatiebeleid VNG, secretaris van de Raad van Bestuur van TNO en directeur Informatiseringsbeleid Rijk. In die laatste functie werd hij de eerste CIO Rijk en bereidde de weg voor het huidige ICT-beleid met betrekking tot grote ICT-projecten en het verbeteren van het I-beleid.

Als je wilt spreken over strategisch informatiebeleid, dan moet je van tevoren goed vastleggen waar je het over gaat hebben. Gaat het over informatiebeleid, of ict-beleid? Dat moet je duidelijk krijgen. En voor ik toekom aan het aanreiken van enkele noties die je in zo'n beleidsplan zou kunnen opnemen, wil ik vooraf gezegd hebben dat ik zo mijn bedenkingen heb bij al te grote plannen. Een tijd geleden kwamen er twee mensen die mij wilden spreken over het maken van een 'concerninformatiseringsbeleidsplan' voor de organisatie waarvoor ze werkten. Vijf jaar geleden was er in dat bedrijf al een vergelijkbaar plan gemaakt, maar daar was nooit iets mee gebeurd. Ik stelde wat plagerig voor om alleen de datum op het oorspronkelijke stuk te veranderen en het dan opnieuw in te dienen. Dat bleek niet de bedoeling. Er was gevraagd om een nieuw plan, dus moest er ook een nieuw plan komen. Waarom moeten die plannen altijd uit meer dan honderd bladzijden bestaan? Mijn idee zou zijn: breng de essentie terug tot drie woorden en hang die boven de stoel van de directeur. Dat zal hem dwingen om het 'concerninformatiseringsbeleidsplan' of hoe het ook moge heten, steeds weer uit te leggen. Misschien wat badinerend gesteld, maar waar het mij in essentie om gaat is dat het goed is om een andere manier van denken te introduceren en zaken een keer op een andere manier aan te pakken en scherp te krijgen. Daar ontbreekt het nogal eens aan, zeker in overheidsland. En als je er financieel niet al te slecht bijzit, zoals over het algemeen voor provincies geldt, dan nodigt dat ook niet echt uit om scherpte in je beleid te krijgen en keuzes te maken. Terwijl dat juist zo hard nodig is.

### Strategisch beleid

Maar goed, er is natuurlijk wel het een en ander op te merken over wat je in een informatiebeleid moet opnemen. Op de allereerste plaats moet er een relatie gelegd worden met het strategisch beleid van de organisatie zelf. Dat lijkt een platitude, maar de ervaring leert dat dat niet genoeg benadrukt kan worden. Informatie verzamel je niet 'an sich', niet zomaar in het wilde weg, dat doe je met een achterliggend doel. En dat doel is waar de organisatie, in dit geval de provincie, voor staat. Vervolgens ga je na hoe je de realisatie van dat doel kunt ondersteunen met informatievoorziening. Waarbij je rekening houdt met de buitenwereld, met samenwerkingsverbanden met derden. Je ziet heel veel partijen die hun informatiebeleid alleen binnen het perspectief van de eigen organisatie bekijken en daar dan beleid voor uitstippelen. Dan krijg je, als het goed gaat, misschien wel afstemming binnen je eigen organisatie, maar dat is vandaag de dag toch slechts valse schijn. Als je geen aandacht aan de buitenwereld besteedt, steven je af op een breuk met je partners en dan ben je nog verder van huis.

Wat ook voor zich spreekt, is dat je in de pas moet lopen met maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Dat moet uiteraard afgedekt zijn. Wat ik in de praktijk trouwens vaak tegenkom, is dat het daar dan ook meteen eindigt: op het

zogenaamd strategisch niveau. Maar dan heb je nog maar één stuk, er moet over meer zaken duidelijkheid komen. Dan praat je over vragen als: Welke richtlijnen hanteren we in de organisatie om met technologie om te gaan? Hoe gaan we daar afspraken over maken? Wat zijn de grote lijnen? Gaan we centraliseren of decentraliseren? Concentreren of deconcentreren? Gaan we samenwerking zoeken, met wie en onder welke condities? Hoe gaan we de hele fabriek van voorzieningen en technologie aansturen? Hebben we trouwens wel één grote fabriek of juist een verzameling kleine fabriekjes? Gaan we één 'ketelhuis' alleen voor onszelf aanhouden of doen we dat met twee of drie andere provincies samen? Dat laatste lijkt me alleszins te verdedigen, gezien ook de omvang van provincies. Als je beleid maakt, moet je bij al die vragen een beeld hebben.

### CIO

Vervolgens kun je een stevige boom opzetten over de inrichting van de informatievoorziening, over een richtinggevend kader. Moet er een CIO-functie komen? Waar moet die functie dan verankerd zitten in de organisatie? Is dat een fulltime bezigheid of iets dat iemand in de top van de organisatie erbij neemt? Hoe hoog zit die persoon trouwens in de organisatie? Aan wie legt hij verantwoording af? Zitten zowel de vraagfunctie als de aanbodfunctie in zijn pakket? De aanbodfunctie organiseren, daar ben je over het algemeen snel uit, dat is vooral een kwestie van technologie. Bij de vraagfunctie is het veel complexer. De relatie tussen wat je doet en de informatie die je daarvoor gebruikt, dat is de crux. Heel belangrijk is ook de vraag of zo'n CIO uit het vakgebied komt, of hij gezag heeft in de organisatie.

Het grote risico is dat als je zegt: 'We gaan een CIO aanstellen die dat een beetje coördineert', dat je dan in dezelfde situatie als voorheen terugvalt. Schematisch weergegeven: eerst werd het onderwerp uitbesteed aan de 'techneuten', het was hun probleem en zij maakten er vervolgens een puur technologisch vraagstuk van. Als je het nu gaat uitbesteden aan een centraliserende CIO - wat overigens nodig is denk ik - dan is het grote gevaar dat de lijnmanagers vervolgens zeggen: 'Het wordt uitbesteed, informatie(management) is niet langer mijn probleem.' Terwijl het onderwerp juist van iedereen moet zijn. Dat betekent dat het goed afgestemd moet worden. Wat verwacht je dan van zo'n CIO? Is dat een verbindingspersoon of iemand die inderdaad in het lijnmanagement opereert? Dat moet scherp verwoord worden in het richtinggevend kader voor de organisatie van je informatievoorziening. Daar moeten ook uitspraken in staan over architectuur, een verfoeilijk woord, maar ook als je dat woord niet gebruikt dan moet je op een of andere manier duidelijk maken hoe al die dingen aan elkaar vastzitten en zorgen dat iedereen het daar over eens is. En dan moet het ook nog eens zo geformuleerd worden dat iedereen het begrijpt. Dat laatste is gemakkelijker gezegd dan gedaan, want binnen

de kortste keren zie je wartaal opduiken. Een door technuten ingegeven woordgebruik waar de rest van de organisatie geen snars van begrijpt.

De hoofdverantwoordelijkheid voor de informatievoorziening ligt uiteindelijk bij het algemeen management of directieraad. Zij moeten begrijpen waar het over gaat en het kunnen uitdragen. Zij moeten zich niet laten leiden door technologische prietpraat waar ze niets van snappen. Hoe vaak zie je niet vreemde directievergaderingen ontstaan, waarbij er iets heel ingewikkelds op tafel ligt en er alleen nog maar ja of nee gezegd kan worden. Dat kan natuurlijk niet. Het moet iets worden van de hele organisatie, juist vanwege het feit dat de organisatie, de provincie in dit geval, een informatieorganisatie is. Als je de informatie uit het bedrijf weghaalt, dan blijft er niets over. Misschien wat ambtenaren die iets onduidelijks doen en een salaris krijgen, maar voor de rest is het een lege huls.

### Horizon

Zet het beleid in grote lijnen uit, zeg voor de komende vijf jaar. Zo'n horizon is ver genoeg. Na die tijd is de hele wereld weer veranderd. Ik werd eens gevraagd door de gemeente Amsterdam om een stuk te schrijven over computervoorzieningen in het onderwijs over tien jaar. Eerlijk, ik heb daar echt geen beeld van. Misschien slikken we tegen die tijd computers wel in, of laten we ze in ons oor schieten of rechtstreeks in de hersenen. Wie had drie jaar geleden iets kunnen bedenken als de Apps die we nu op onze iPhones gebruiken?

Als je het hebt over een visie, dan zou ik in ieder geval uitspreken dat informatie een strategisch bedrijfsmiddel is. Daar doet men over het algemeen veel te gemakkelijk over. Een dergelijke uitspraak zie je altijd wel ergens in de stukken opduiken. Maar dat zegt op zich nog helemaal niks. Net zo min als fraaie zinsneden, zoals: 'Een verschuiving van de informatievoorziening van aanbodgestuurd naar vraaggestuurd. En de aansturing die daarop aansluit.' Bij veel organisaties gaat het zo dat alles wat toevallig al aanwezig is, als vraag wordt gedefinieerd.

In je visie zul je rekening moeten houden met belangrijke ontwikkelingen. Zoals een verschuiving van de koppeling van informatiseren en automatiseren naar een koppeling van organiseren en informatiseren. Een verschuiving dus naar de businesskant toe. Een verschuiving ook richting proces- en keteninformatisering en een als gevolg daarvan andere manier van werken. Procesgericht werken. Op dat terrein moet nog veel gebeuren. Daar zit ook de angel. De efficiëntie over het proces wordt over het algemeen veel te weinig bekeken. En al helemaal niet over de grenzen van de eigen organisatie heen. Vaak praat men over een informatiehuishouding alsof men in een glazen huis zit waar helemaal niets doorheen komt. Een belangrijke ontwikkeling is ook de verschuiving naar veel zakelijker werken.

En een verschuiving richting publieksdienstverlening.

Een visie ontwikkelen is één. Daarachter moet je de organisatie wel zó inrichten dat die visie ook waargemaakt kan worden. En dat is een veel belangrijker stuk dan de visie zelf. Over een visie is iedereen het snel eens. Niemand zal zeggen: 'Wat krijgen we nu?'. We kennen allemaal de obligaate klinkende ambities uit de visies: kwaliteit van dienstverlening, optimale bedrijfsvoering, verminderen van regel-druk, terugdringen van administratieve lasten. Allemaal onderwerpen die steeds terugkomen.

### Inrichting

Bij je visie horen dus uitspraken over hoe je dat allemaal organiseert. Want als je niet de structuur hebt gecreëerd om daadwerkelijk te realiseren wat je hebt uitgesproken, dan ben je nog nergens. Dan heeft de werkvloer er helemaal niets aan. In dit inrichtingsverhaal moeten je principes op het gebied van je informatiebeleid ook terug komen: de scope van je informatiebeleid; standaardisering of niet van je gegevensstructurering; wil je voor elk proces één ondersteunend systeem hebben of laat je meerdere systemen toe. Over dat soort zaken moet je goed nadenken. Op dat vlak kun je ook een enorme klap maken in kostenbeheersing van je informatiehuishouding. Als je ziet hoeveel parallelle systemen er in organisaties lopen, dat is gewoon niet normaal. Elk organisatieonderdeel heeft zo zijn eigen financiële systeem als je niet oppast. Daarbij komt dat als je hierover de discussie opent, het meestal in een compromis eindigt. Zo werkte de gemeente Amsterdam eerst met zeventien verschillende financiële systemen, wat na veel discussie werd teruggebracht tot zes. 'Waarom zes?', kun je je dan afvragen.

En dan heb je nog systemen die niet met elkaar communiceren. Plus het feit dat men bepaalde systemen, bijvoorbeeld SAP, vaak zo grootschalig heeft geïmplementeerd, dat het nooit kan werken. Veel te complex voor relatief kleine organisaties. In provincies werken geen tienduizenden mensen. Daar kun je je enorm aan vertillen. Past de schaal waarop je implementeert wel bij de organisatie? Ben je op dat punt niet te ambitieus geweest of heb je niet te blind de leverancier gevolgd? Ik ben een groot voorstander van eenvoud. Dat betekent: knippen en stuksgewijs invoeren. En vooral durven zeggen: dit doen we in ieder geval niet. Nadenken over wat aan wat gekoppeld moet worden. Dus nooit 20% meer kosten maken om een 2% verbetering te realiseren. Waar ben je dan mee bezig? Misschien kun je andere systemen vervangen door een stukje SAP erbij te plaatsen. Programma's overlappen elkaar immers maar al te vaak.

Er moet ook een uitspraak komen over wie waar in de organisatie zit. De geomensen, de oude landmeters, zijn in provincieland een aparte tak van sport.

Dat geldt ook voor de documentaire informatievoorziening en de archieffunctie. Dat zijn vitale onderdelen van je bedrijf, die je soms op zolder terugvindt, waar niemand naar kijkt, maar die ondertussen wel het hart vormen van de informatievoorziening. Worden ze onder de CIO geplaatst of zitten ze in een aparte club?

### Eiland

Maar ook de rollen binnen de informatiefunctie. Wat moet daar allemaal inzitten? Dat is nogal wat. Coördinatiemechanismen, overlegorganisatie. Hoe ga je daarmee om? Hoe ga je dat verankeren in de organisatie? Als je dat niet goed regelt, dan ben je op een eiland bezig. Dat snijdt veel meer in op bestaande structuren dan de wat gratuite uitspraak dat informatie een strategisch bedrijfsmiddel is.

Werken onder architectuur, wat betekent dat dan voor de organisatie? Wat is nog wel toegestaan en wat niet? Waar maken we een uitzondering? In afwachting van een goede architectuur, wat doen we in de tussenperiode? Wie gaat daar over? Uitspraken over informatiebeveiliging, vragen over privacy. Hoe ga je om met openheid? Op dat punt stel ik vast dat een gesloten houding stilaan een utopie is. Openheid is gewoon de realiteit. In het algemeen moet je informatiebeveiliging dan ook niet opstellen in termen van 'Niemand mag het weten', want elke dag krijgen we weer de bevestiging dat de wereld zo lek is als een mandje. De buitenwereld weet vaak veel meer over jou dan dat jij over jezelf weet. In die zin is het een omgekeerde wereld aan het worden.

Ik hoorde laatst van een specialistisch arts dat een patiënt die op haar spreekuur was verschenen een stoel nam en naast haar ging zitten. Deze patiënt had een laptop meegenomen waarop hij aan de arts liet zien welke vorm van kanker hij precies had en wat de beste behandeling was die daarbij hoorde. Een behandeling die de arts nota bene zelf niet kende. Ze had er nog nooit van gehoord. Maar toen ze het ging uitzoeken, bleek het wel de goede behandeling te zijn. Dat is de wereld op zijn kop. Dan kun je echt gaan twijfelen wat voor zin het nog zin heeft om bovenop je informatie te blijven zitten en te zeggen dat anderen daar niet aan mogen komen.

Uitspraken over de inrichting moeten volgens mij vrij gedetailleerd zijn. Het belangrijkste is de inrichting van een gezaghebbende CIO-functie en van alle daar- onder liggende functies. Daar hoort ook een dienstverleningsconcept bij.

Ik pleit voor aansturing op het hoogste ambtelijke niveau. Dus niet ergens neergepoot bij een toevallige passant. Waar hij precies zit in de organisatie, dat zegt niet alles. Maar het moet dus wel iemand zijn met groot gezag. Het is veiliger denk ik om dat goed vast te zetten en niet te zeggen: de CIO kan altijd binnenlopen als er een probleem is. Hij moet echt in de top-drie van de organisatie zitten. Je moet

wel een onderscheid aanbrengen met de technologie functie. Die ligt bij een CTO. Je moet goed definiëren wat de relatie van de CIO is met de aanbodfunctie. Het kan nuttig zijn dat de CTO onder de CIO valt, maar er kunnen ook argumenten zijn om die juist op enige afstand te plaatsen. De essentie is: informatiebeleid is een zaak van de organisatie - en dus niet van de techneuten - en valt onder de normale aansturing en verantwoording. En maakt daarmee ook onderdeel uit van de reguliere planning- en controlcyclus. Waarom zou het ook anders zijn? In de praktijk zie je wel dat het vaak anders is georganiseerd, maar daar zijn geen goede argumenten voor.

### Innovatie

Als je zegt dat je beleid moet aansluiten bij vragen als: 'Waar gaan we ons de komende jaren mee bezig houden?', dan kom je op het terrein van de applicatie portfolio. In welke volgorde gaan we de dingen doen? En wat voor implicaties gaat dat hebben? Hoeveel tijd en middelen stoppen we in continuïteit, hoeveel middelen in instandhouding en verbetering van de continuïteit en hoeveel in echte vernieuwing, in innovatie? Komen we wel in voldoende mate aan innovatie toe? Een goede organisatie spendeert zo'n 30% van haar informatiseringsinspanningen aan vernieuwing. Bij een organisatie als het Kadaster zit dat cijfer vrij aardig in die buurt. Bij de politie kwam men erachter dat het niet meer dan 5 % was. Dan weet je zeker dat je het daar niet mee gaat redden. Als je al je middelen inzet om de boel alleen maar in de lucht te houden, dan ben je niet goed bezig. Daar moeten dus ook uitspraken over komen, waar stevige consequenties aan verbonden worden. En dat moet je dan terug kunnen vinden in je applicatie portfolio of je algemeen programmamanagement dat je daar over voert. En je moet het natuurlijk niet achteraf hoeven te organiseren. Als je met portfolio management komt omdat het eerst uit de hand is gelopen, dan kun je ook in alle redelijkheid de vraag stellen of daarvoor wèl de juiste beslissingen zijn genomen. Ook daarom heb je een CIO nodig die daar bovenop zit. Als alleen de techneuten de beslissingen nemen, dan krijg je onherroepelijk te maken met teveel persoonlijke voorkeuren. Dat men systemen gaat perfectioneren met slechts een heel klein beetje extra nut. Dat soort evenwichten moet je goed vastleggen.

### Dienstverlening

De aanbodfunctie moet zo georganiseerd worden dat het een dienstverlenende organisatie is. Van voor naar achter georganiseerd en niet andersom. En de vraagfunctie moet sowieso georganiseerd worden, want die is er meestal niet. Een goede vraagarticulatie, hoe komt die tot stand? Wie het hardste schreeuwt krijgt het, of hoe zit dat? Als je een team optuigt om daarover te oordelen, dan moeten daar wel de goede mensen in zitten. In ieder geval voldoende hoog in de organisatie, zodat je er van verzekerd bent dat de uitkomsten van die afweging ook echt

gerespecteerd worden. Daarbij weet je dat elk systeem de neiging heeft zichzelf te corrumperen, dus dan moet je oppassen dat je niet een bureaucratische reflex oproept waardoor niet de inhoud de keuze bepaalt, maar de mate waarin je in de pas loopt. Als je lange tijd een zelfde systeem van controle hanteert, dan weet iedereen na verloop van tijd wat je moet doen om een 'stempeltje' te krijgen. Dat is als bij de politie met de convenanten die ze afgesloten hadden. Daar voldeed je altijd aan. En als je er niet aan voldeed, dan voldeed je er fictief aan.

Een directie kan zich gemangeld voelen, als ze alleen geconfronteerd wordt met de uitkomst van wat onder haar in de organisatie is besloten. Dat is wel een onderwerp, hoe je dit soort zaken op de directietafel krijgt. Ook als je een CIO op het schild hijst en zegt dat hij het maar moet doen. Dan riskeer je hetzelfde. Dan kun je rekenen op een blije reactie, want het zwarte schaap staat al in de coulissen: de belangrijkste functie van een projectleider is vaak dat je hem de schuld kunt geven als het fout gaat.

### Risico's

Wat ik in nogal wat organisaties zie, is dat niet altijd voor iedereen helder is waar de risico's liggen. Een handvest of informatiestatuut in de organisatie kan daar uitkomst bij bieden. Een document waar belang aan gehecht wordt en dat een stempel meekrijgt van de algemeen directeur. Daarin moeten zoveel mogelijk informatierechten en -plichten worden besproken. Het kan een statuut zijn dat iedereen moet ondertekenen en waarin ook zaken als vertrouwelijkheid worden geregeld. Vaak is die informatie er wel, maar gefragmenteerd over de organisatie. Als je dan toch ernstig over informatiebeleid praat, dan hoort daar zo'n statuut of afspraak bij. Zodat iedereen weet waar hij zich aan te houden heeft.

Risicomanagement is een zaak van iedereen, dat moet de grondhouding zijn. En niet van een paar ambtenaren die daar over gaan. Of alleen van de beveiligingsambtenaar. Een beveiligingsambtenaar is vaak de enige die ernaar kijkt en dan ook nog eens alleen achteraf. Zo iemand is geïsoleerd en zelden geliefd. Risicomanagement moet je daarom ook uit die positie weghalen. Je hebt natuurlijk wel een politieagent nodig, maar je moet daar heel actief beleid op voeren. Een dergelijk statuut kan ook helpen om als topmanagement of CIO uit te dragen dat het de verantwoordelijkheid van iedereen is. In de wetenschap overigens dat je totale 'waterdichtheid' nooit haalt.

In zo'n statuut staat ook wat je van je dienstverlening verwacht. Hoeveel procent van je diensten mogen uitvallen. Dat zijn oplossingen in de sfeer van Service Level Agreements.

Ook voor de volksvertegenwoordiging zou informatie over de risico's die het bedrijf loopt gekoppeld kunnen worden aan een informatiestatuut. Het zijn dezelfde onderdelen, die aan de ene kant vertaald zijn naar de mensen in huis en aan de andere kant naar de controle door PS. Dan wordt gerapporteerd over waar de organisatie staat. Dat daar structuur in aangebracht wordt, dat is een goede zaak. Dan moet je trouwens niet alleen terugkijken en melden: 'De systemen zijn niet uitgevallen'. Daar heb je niet zoveel aan. De grote vraag is eigenlijk: zijn de systemen goed genoeg om volgend jaar ook niet uit te vallen? Dat is veel relevanter dan het verleden. En daarnaast heb je natuurlijk nog de normale auditing en controle.

### Inhuur

Als het gaat over inhuur dan praat je ook over de koppeling met het algemene human resource beleid van je organisatie. Je kunt wel heel stoer zeggen, zoals minister Opstelten doet, dat alle externen eruit moeten, maar de winkel moet onder tussentijd wel open blijven natuurlijk. Die link met het algemeen human resource beleid heeft men bij veel overheden laten zitten. Daar moet je dus een visie op ontwikkelen: hoe ga je kwaliteit in huis halen die misschien niet altijd bij je blijft, maar wel met je verbonden wil blijven en hoe ga je daar mee om?

Het informatiebeleid zelf moet je onder alle omstandigheden zelf doen. Als je een onderscheid maakt tussen de I-kolom en de T-kolom, dan moet je de I absoluut in huis houden. Dat is de levensader van je organisatie. Je moet ook geen tijdelijke CIO inhuren die van buiten komt, tenzij het voor even is. Zo'n externe wordt naar binnen gehaald om zogenaamd iets op orde te stellen, maar gaat na verloop van tijd toch weer weg. En kost handen vol geld.

Over uitbesteding van je technologie: dat hangt af van de vraag waar je staat in je ontwikkelingsstadium. Hoever heb je het uit de hand laten lopen? Wat voor kennis op het vlak van de technologie heb je nog in huis? Dan is een relevante vraag: ga je gewoon puur outsourcen of werken met shared services en zaken op die manier oplossen. Dat zijn volgens mij vaak betere strategieën dan dat je alles bij externen belegt. In gezamenlijke sessies deel je informatie met gelijksoortige partijen over je 'ketelhuis'. Dat zou een andere provincie of een grote gemeente kunnen zijn. Maar ik zie zoveel koudwatervrees richting samenwerking. Volgens mij komt dat vooral omdat men in feite schrik heeft voor de eigen identiteit. Daarbij komt dat automatiseerders niet zelden de meest conservatieve krachten in je organisatie zijn die aan hun eigen systeem en oplossingen willen vasthouden. In die zin klopt de uitspraak wel enigszins dat problemen het vaakst in stand gehouden worden door degenen die juist aangetrokken worden om voor de oplossingen te zorgen. Die blijven zo verzekerd van een belangrijke positie in het geheel.

### Eerst zelf op orde

Veel organisaties gaan zaken outsourcen die niet goed gaan. Dan meldt zich een externe partij die aannemelijk maakt dat hij het beter en met minder gedoe kan regelen. Kort door de bocht geformuleerd, wordt het meestal duurder en misschien wordt het wat beter. Mijn ervaring bij outsourcing is dat je het eerst zelf enigszins op orde moet hebben voordat je naar externe partijen kijkt. Je moet in ieder geval niet je problemen outsourcen, want dan ben je echt in de aap geloogd. Dan weten externe partijen dat je een probleem hebt, ze zien het probleem van dichtbij en dan gebeurt er precies wat we eerder al zagen: het is in het algemeen niet on aardig om een probleem een probleem te laten, als je er geld aan verdient. Maar je ziet heel vaak dat een organisatie denkt: daar ben ik vanaf, ik maak een service level agreement waar het allemaal instaat en timmer het juridisch dicht. Waarmee weer een nieuwe beroepsgroep wordt opgevoerd, die er ook belang bij kan hebben om het probleem te laten bestaan.

Wat samenwerking betreft, zijn er natuurlijk altijd elementen aan te wijzen die zich lenen voor shared services. Als je die samen doet, dan gaat echt je eigenheid niet kapot. Daar is ook veel winst te behalen: het draaien van systemen, het inkopen van licenties etc. Zelfs binnen één organisatie zie je soms dat er verschillende licenties worden ingekocht. Als een organisatie erg versnipperd is, dan is het vooral Microsoft die daar wel bij vaart. Elke afdeling of directie komt voor de eigen winkel langs en dat vindt de leverancier natuurlijk geweldig. Dat alleen al centraliseren brengt enorm veel op. En daarover als eenheid onderhandelen. Waarom niet bij wijze van spreken gezamenlijk met Microsoft praten en zeggen: ja of nee. Dan heb je wat te vertellen. Dat gebeurt nog te weinig.

### Volksvertegenwoordiging

Op het punt van controle door de volksvertegenwoordiging kun je je afvragen of je niet, net zoals een management dashboard, ook voor de politiek een soort dashboard zou moeten ontwikkelen, waarmee je kunt aangeven waar je staat en wat de stand van zaken is van de kwaliteit van alles wat je doet. Met het gevaar dat je je alleen op die metertjes gaat richten en niet op de achterliggende materie. Maar je hebt dan wel een goed en actueel inzicht in de stand van zaken. Ik denk dat het mogelijk is om een structuur van verslaglegging te bedenken, waardoor de volksvertegenwoordiging het gevoel krijgt: we hebben er nu zicht op, als hier geconcludeerd wordt dat het goed gaat, dan hebben we ook een redelijke mate van zekerheid dat het ook echt goed gaat. Daarmee vermijd je ook dat je teveel ad hoc berichten over allerlei ingewikkelde onderwerpen gaat uitsturen.

Het begint in ieder geval met het wekken van belangstelling voor het onderwerp. En dat is iets anders dan het incidenteel aandacht vragen van de volksvertegenwoordiging op het moment dat er ergens weer wat fout is gegaan.

## JAN PIETER HERWEIJER

23 november 2011

Welke eisen moet je stellen aan informatiebeleid van een provinciaal bestuur? Het antwoord op die vraag bestaat uit een aantal noties. Wat ik vaak tegenkom, is dat beleid op een bepaald niveau of plateau wordt geformuleerd en dat men er dan ervan uitgaat dat er bij de verdere ontwikkeling automatisch naar het volgende plateau wordt doorgeschakeld. De praktijk ziet er meestal anders uit. Dan zie je dat een organisatie juist terugzakt naar het eerdere plateau in plaats van vooruitgang boekt. Gewoon doen wat is afgesproken, dat zie je maar zelden. In plaats daarvan begint men steeds weer opnieuw. De vraag die daarbij hoort is natuurlijk: waarom gebeurt dat? Mijn conclusie is dat de adviezen die eraan ten grondslag liggen niet werkbaar zijn voor een normale bestuurder. Want anders zou het echt wel gebeuren. Je zou het toch zo moeten regelen dat je op gezette tijden terugkijkt en zegt: 'Dit en dit hebben we afgesproken, hoe staat het daar nu mee?' Dat zie ik veel te weinig bij overheden.

Bij informatiebeleid denkt men nog vaak dat het iets is wat gewoon geregeld moet worden, als een randvoorwaarde voor het beleid, en dat het daarom niet echt politiek-bestuurlijke aandacht behoeft. Terwijl informatietechnologie juist verweven zit in je hele proces. Je kan niet meer zonder. Daarmee is het net zoiets als financiën, personeel en logistiek. Die onderwerpen krijgen meestal wél de aandacht van politiek en bestuur. Dat zou met informatiebeleid en alles wat daarbij komt kijken niet anders moeten zijn.

Informatiebeleid moet op de allereerste plaats afgeleid zijn van de primaire taken van de provincie. Als de provincie geen informatiebeleid heeft dat op orde is, kan ze haar primaire taken niet uitvoeren. Het is dus niet zo dat ze die taken dan niet goed meer kan uitvoeren, het gaat veel verder: ze kan ze naar huidige maatstaven helemaal niet meer uitvoeren. Informatievoorziening, -verwerking en -gebruik zijn een productiemiddel geworden. Dat zit nog niet in de genen van bestuurders. Dat komt door een combinatie van oorzaken: ze zijn er niet mee opgegroeid, het is een reflectie van een moeizame verhouding tot verandering, maar het komt vooral omdat ze de pijn niet voelen als het er niet is. Een voorbeeld: afgelopen weekend was ik op Schiphol en de treinen waren uitgevallen. Toen werd er omgeroepen dat je de Fyra mocht nemen zonder toeslag. Maar er werd niet bij verteld op welk perron je moest zijn. Dat is dus informatievoorziening waar je niets aan hebt. Je had natuurlijk moeten zeggen: er is een alternatief, die trein vertrekt om kwart over acht van perron 5b. Daar heb je wat aan. Het onderwerp is dus: hoe maak je iets waardevol voor bepaalde doelgroepen?

Een ander voorbeeld: bij de Nederlandsche Bank hadden de verschillende directies altijd verschil van inzicht met elkaar. Dan praat je over zo'n twaalf directeuren, met daar boven nog een overkoepelende directie. Als je dat ging uitzoeken, bleek het



primaire proces niet één business te zijn, maar vijf volstrekt verschillende bedrijfsprocessen. Aan de ene kant heb je bijvoorbeeld het betalingsverkeer, dat moet 100% veilig zijn want er gaan miljarden Euro's per minuut, zelfs per seconde over die lijnen. Met andere woorden, dat proces moet helemaal dichtzitten, als een hermetisch afgesloten huis met één zwaar bewaakte toegangsdeur. Terwijl je daarnaast een andere directie hebt, bijvoorbeeld Onderzoek, voor wie maximale openheid een vereiste is. Zo'n directie wil ieder model dat waar ook ter wereld gepubliceerd wordt, over een economie of over een bepaald land, van internet af kunnen plukken zonder enige drempel of belemmering. En daarnaast willen ze te allen tijde vrijelijk met vakgenoten communiceren. De mensen van die verschillende directies zullen nooit één beeld op het informatiebeleid hebben. Dat lukt gewoon niet. Mijn eerste opmerking is dan: 'Hebben jullie de verschillende doelgroepen goed in kaart gebracht?' Wanneer je dan als antwoord krijgt: 'We hebben ons algemeen beleid zó geformuleerd dat het voor iedereen geldt', dan weet je dat je daar helemaal niets mee kunt. De volgende vraag is: 'Zijn de doelgroepen helder en weten we wat die precies willen?' In het voorbeeld van een provincie kun je dan aan de burger denken of aan gemeenten of samenwerkingsrelaties met andere overheden. Die willen namelijk allemaal iets anders en dat stelt dus andere eisen aan je uitgangspunten, aan je strategie.

### Definities

Maar al te vaak zie je dat de ontwikkelde systemen niet met elkaar kunnen communiceren. Een voorbeeld daarover uit het bedrijfsleven, uit de retail. In Brazilië werkte een dochter van AHOLD met een SAP-systeem. Als er producten in de organisatie binnenkomen, hanteert SAP een hele strikte regel hoe je verdeelt naar kostenplaats. Dus een voorraad shampoo wordt netjes volgens de regels versleuteld. Die shampoo wordt opgeslagen in het pakhuis. Dat pakhuis zet het ergens neer en hanteert de stelling 'first in first out'. Als het aan de beurt is, moet het weg. Maar terwijl het daar staat kost het geld, dus aan die zelfde shampoo worden opslagkosten toegerekend en handlingskosten. Daarmee heeft het product op een gegeven moment een andere kostprijs gekregen. Vervolgens gaat het naar de winkel en die zet er ook nog een marge op en komt er BTW bij - dat is per gemeente in Brazilië verschillend - dus weer een andere (kost)prijs. En dan zijn er nog verschillende acties met het product. Aan het eind van het hele verhaal komen de cijfers terug bij de boekhouding; die krijgt het niet meer kloppend, want de kostprijs in de winkel is tegen die tijd helemaal anders dan de kostprijs die in de boeken staat. Dus de vierkantsvergelijking gaat nooit meer dicht.

Dat probleem is precies hetzelfde als bij de overheid: de gegevens en definities zijn verschillend. De gegevens kun je wel sturen, maar als jij onder een burger iets anders verstaat dan ik, want ik heb zicht op meer eigenschappen van die burger

dan jij, dan kunnen wij niet met elkaar over die burger praten: ik mis bij jou een aantal eigenschappen van die burger die voor mij juist belangrijk zijn. Dan gaat het mis en heeft het ook geen zin om updates van jou te ontvangen omdat het beeld van die burger niet compleet is. Dus dan zeg ik op een gegeven moment: 'Hou je handeltje maar, ik zoek het zelf wel uit en ga mijn eigen informatie organiseren.'

De eerste twee eisen die je moet stellen aan een goed informatiebeleid zijn dus: het moet in de haarvaten van de organisatie zitten, en je moet over gegevens hele duidelijke afspraken maken wat je er precies onder verstaat. En voorlopig zijn deze zaken bij gemeenten, provincies, waterschappen, scholen, belastingdienst om maar een paar voorbeelden te noemen, allemaal anders geformuleerd. Het is au fond ook geen ICT-probleem, maar een probleem van de onderliggende informatie en de gegevens waarop die informatie is gebaseerd. Eerst gegevens, dan informatie, dan kennis, zo kun je de hele piramide opbouwen. Dat hoeft overigens helemaal niet zoveel tijd te kosten om dat in kaart te brengen. Je kunt dat doen door met radardiagrammen te werken. Je neemt de acht belangrijkste onderwerpen - veel dieper moet je niet gaan - en dan maak je een vragenlijst waarbij je kunt aangeven: 'ik ben het er helemaal mee eens' of 'ik ben het er helemaal mee oneens.' Dan heb je ongeveer 20-30 vragen, die kun je in een kwartier met een directeur doornemen en die zet je dan aan het eind naast elkaar. Dan zie je bijvoorbeeld heel snel dat brandweer, politie en ambulancediensten een andere kijk en daarmee ook andere behoeftes op het punt van informatie hebben.

### Winstpunten

Je moet dus de twee of drie belangrijkste groepen omschrijven en dan aangeven: wat ze allemaal gemeen hebben is dit en waar ze op variëren is dat. Ik heb wel eens een tekening gemaakt van de Rabobank. Dat is een federatie, die er in schema als volgt uitziet: een kantoor (dat is opgebouwd uit alle Rabobankvestigingen in het land), vervolgens een klantensysteem (waarin je als klant staat met naam en toenaam, wat je gebruikt en welke diensten je afneemt), dan een derde blok met alle diensten van de bank en tot slot als vierde grootheid een kluis waar het geld in en uitgaat. Helemaal vooraan zit de beveiliging, daar kom je binnen (hetzij via internet of een kantoor) en daarachter je naam en de diensten die je afneemt en in het laatste blok staan de verschillende bancaire producten. De achterkant van het verhaal is wat je als bank voor iedereen wilt doen, de voorkant is wat je van iedereen moet weten. Dus je komt binnen, je wordt herkend, je doet de transactie en het geld gaat in of uit de kluis. Meer is een bank eigenlijk niet voor een klant. Een dergelijk schema kun je ook voor provincies en gemeenten maken, waarbij de gemeenten, om bij het voorbeeld te blijven, de zelfstandige vestiging vormen en de provincie als de bank het totaal in beeld heeft. Als je dat als uit-

gangspositie hebt, dan hoef je niet de hele organisatie opnieuw uit te tekenen, maar kun je in beeld brengen waar je nu staat en waar de grootste winstpunten zitten. En als je de winstpunten goed in kaart brengt, dan komt het ook bij bestuurders tussen de oren.

### Afwijkingen

Het derde onderwerp dat we hierbij moeten betrekken is de manier van plannen. Op het punt van planning is de overheid een enorme controlfreak. Je moet een plan maken tot op het kleinste detailniveau en vervolgens gelooft men dat dat plan waar is. Maar de ervaring leert dat er één absolute zekerheid is ten aanzien van businesscases: ze komen nooit of te nimmer uit. De Amerikaanse president Eisenhower had daar een mooie uitdrukking voor: je moet wel plannen, maar je moet er tegelijkertijd altijd van uitgaan dat het niet uitkomt. Je hebt een raamwerk, waarin je kunt zien waar je afwijkingen krijgt. En daarmee belanden we eigenlijk op het terrein van de cultuur. De overheid kan slecht leven met afwijkingen. En dat leidt ertoe dat alles alsmaar naar voren wordt geschoven als bij een bulldozer en op een gegeven moment zit er zoveel zand voor - à la Socrates - dat die bulldozer niet meer kan rijden en dan heb je een calamiteit. Dus als je over projecten en over risico's praat, dan is het veel belangrijker om te praten over de impact van falen. Het risico op zich is niet erg. Als ik hier naar toe reis met de trein, dan loop ik ook risico's. Het meest voor de hand liggende risico is dat ik te laat ben. Dan heb ik een telefoon bij me en meld ik: 'De NS faalt op dit moment'. Iedereen begrijpt dat ik daar niets aan kan doen. En dan maken we of een nieuwe afspraak of we stellen onze afspraak uit tot het moment dat ik er wel kan zijn. De impact van het hele verhaal: een paar uur verlies voor mij en de mensen met wie ik een afspraak had die gaan iets anders doen, er is immers genoeg werk. De totale impact is te verwaarlozen. En natuurlijk, als de afwijking te groot wordt heb je trammelant. Dus je moet voorkomen dat de afwijking te groot wordt. Dat betekent tijdig informeren en tijdig aanpassen.

Daar hoort nog een opmerking bij. Bij de overheid is vaak sprake van een inspanningsverplichting en ik ben er voorstander van om veel meer de output te gaan verplichten. Wat zou je leveren? En hoe je dat doet, daar willen we wel zicht op hebben maar daarbinnen heb je vrijheid. Als je het maar kunt uitleggen. En als dan blijkt dat er een vertraging is met de trein en ik wil toch op tijd komen en ik besluit een taxi te nemen, dan is dat mijn eigen keuze. Als de afspraak was dat ik absoluut op tijd moest zijn, dan organiseer ik dat. En natuurlijk, als je over beleid praat dan is het veel ingewikkelder want uiteindelijk gaat het niet om de output maar om de maatschappelijke outcome. Dan heb je een visie nodig welke elementen naar huidige maatstaven het meeste bijdragen aan die gewenste outcome. Ik vind dat dat best goed in de gaten is te houden. En voor wie nog zit te denken in termen van

inspanningsverplichtingen: begin dan in ieder geval als eerste stap met het vastleggen van je output. Doe het stapje voor stapje. Maar inderdaad, uiteindelijk gaat het om zaken als de kwaliteit van de maatschappij. Efficiënte processen die helemaal nergens over gaan, daar koop je niets voor. Ik kreeg laatst een brief van het CBS waarin stond dat ik heel gedetailleerde informatie bij ze moest inleveren; veel uitgebreider dan de stukken die ik bij de Kamer van Koophandel heb gedeponeerd. Als ik dat niet deed, werd het beschouwd als een economisch delict en zou ik worden gestraft. Dan denk je: 'Waar zijn we mee bezig?' Ik ben een heel klein bedrijfje, ik kan dat niet zelf, dus dan moet ik ook nog eens een accountant inhuren voor € 1.000 à 2.000, ga maar na hoe lang ik daarvoor moet werken. Ik begrijp best dat men die informatie wil hebben, maar ook daar is men de doelgroep weer uit het oog verloren. Als je een goed informatiebeleid wilt hebben, dan moet je in ieder geval dus je belangrijkste doelgroepen kennen met wie je wilt samenwerken.

### Impact van falen

Terug naar de risico's. Ik spreek liever niet in termen van risico's, maar in termen van kansen en opportuniteiten. De grote vraag is dan: wat is de impact als je die kansen niet goed pakt of, als je het negatief wilt formuleren, als bepaalde zaken falen. Ik ben op de Antillen geboren en zeg wel eens tegen mijn studenten: 'Ik bied je een reis aan naar Aruba met alles er op en er aan: hotel, strand, eten en drinken, je hoeft je geen zorgen te maken over je ambtelijke status, dat is allemaal geregeld'. Vervolgens leg ik hen de vraag voor: 'Zou je dat doen?' Dan zegt bijna iedereen: 'Dat klinkt aantrekkelijk, ik ga mee'. Maar dan ga ik een stap verder en zeg ik: 'Je gaat met een vliegtuigmaatschappij, die een hoog percentage ongelukken laat zien. Als je met deze maatschappij transatlantisch vliegt - en dat doen ze niet zo vaak - heb je een kans van 40% kans dat je neerstort. Wil je dan nog steeds mee-gaan?' En vervolgens maak ik het nog wat ingewikkelder: 'Je moeder woont op Aruba en ze heeft nog een week te leven en je wilt haar heel graag nog één maal zien.' Het risico blijft in alle gevallen hetzelfde, maar het gaat dus niet alleen om de impact (de kans dat je doodgaat) maar ook om het belang dat je eraan hecht om het risico te nemen. Dat maakt risicoanalyse zo ingewikkeld. Het gaat erom dat het zichtbaar gemaakt wordt. Je moet dus zeggen: er is een risico en als het fout gaat, kan het of heel erg fout gaan of een beetje fout, met een redelijke kans op herstel. Bij fout gaan praat je meestal over geld, maar ook imago verlies kan een rol spelen, bijvoorbeeld het verlies van geloofwaardigheid van de overheid. Dus als je deze projecten doet, dan moet je aangeven wat de kans is dat het fout gaat; en die kans is meestal vrij hoog, zeker als het grote projecten zijn. Als je erin slaagt om de projecten kleiner te maken, dan wordt de kans op problemen ook veel kleiner. Knippen dus. Dat hoeft niet te betekenen dat je het overzicht niet meer hebt, het is een kwestie van slim knippen. Je moet het niet rücksichtslos doen, want je wilt het geheel blijven zien.

### Wet van de 'barrels'

Aan de andere kant kan ik niet voorspellen wat het weer over twee à drie weken is. Dus ik moet zo flexibel zijn dat als het over drie weken sneeuwt, dat ik mijn programma dan een beetje kan aanpassen. Wat onverlet laat dat ik in januari iets opgeleverd moet hebben. Maar als ik die flexibiliteit niet heb, dan heb ik een probleem. De Amerikanen noemen dat de wet van de barrels: als je een barrel hebt, een vat dus, en je wilt een x-aantal glazen vullen, dan heb je zoveel glazen en die zijn allemaal goed gevuld. Maar als je vervolgens zegt: 'Ik wil meer kwaliteit', dan heeft dat als consequentie dat ergens anders een glas minder vol wordt. Dat principe wordt niet goed gehanteerd binnen de overheid. Om het voorbeeld nog wat verder uit te werken: ik heb vier glazen, die zijn allemaal even vol en bestaan uit de eenheden: kwaliteit, kosten, functionaliteit en tijd. Als ik nu zeg dat ik tijd wil gaan inkorten dan wordt dat ene glas voller, maar dan moet ik dus ergens anders iets uithalen, want ik heb in totaal niet meer dan een gegeven hoeveelheid vloeistof. Vaak wordt echter vastgehouden aan de eis dat de andere glazen even vol moeten blijven. Als je zo te werk gaat, dan zijn de kosten aan het eind van de rit ongeveer tot de vierde macht gestegen, 3,8 om precies te zijn. Dat is een wet uit begin jaren '90. Dat betekent dus dat als we zeggen: 'We houden de tijd vast, we houden de functionaliteit vast', dan kun je ervan verzekerd zijn dat de kosten knallend de pan uitgaan. Ervan uitgaande dat de kwaliteit hetzelfde kan blijven, maar die gaat dan meestal ook nog achteruit. Dus is het helemaal niet verkeerd om de zaak om te draaien en te zeggen: 'Dit zijn onze financiële middelen en wat is de kwaliteit die we daarvoor kunnen organiseren binnen een bepaalde tijd?'

Dan wordt vaak de vraag gesteld of de kosten leidend zijn, terwijl men het er over het algemeen toch over eens is dat het om de inhoud moet gaan. In dat verband terug naar de Ahold-dochter uit Brazilië. Daar hadden we alle systemen vervangen met het oog op de millennium wisseling naar het jaar 2000. Toen we twee jaar later met reverse engineering alles gingen omzetten, kwamen we 40% code tegen die nooit meer gebruikt werd. Dat is dus de functionaliteit in ons voorbeeld. Je hoort overal het pleidooi voor business cases, minister Donner propageert het ook. Maar als je naar een project kijkt, dan is een van de betere manieren om het op te splitsen om af te spreken dat je de functies waarmee je de meeste Euro's kunt binnenhalen of die de meeste output geven en waarmee je het meeste denkt te bereiken, dat je die functies als eerste doet en even wacht met de rest. En als de tijd op is, dan stop je gewoon. Want dan zul je ook zien dat je met dingen bezig bent die helemaal geen effect meer hebben. Een goed advies is dus om zaken op te splitsen in kleinere eenheden. Zet de tijd vast, zet kosten vast en probeer kwaliteit ook vast te houden. En onderhandel dan over functionaliteit. In feite is het een andere manier om naar je business case te kijken.

### Baas in eigen huis

Wat moet je zelf kunnen en kennen om baas in eigen huis en baas over het onderwerp te blijven? We hebben een project gedaan in Rotterdam bij het GBA. Dat GBA was begroot door een partij die het ontwerp gemaakt had voor € 8 miljoen en drie jaar doorlooptijd. Toen hebben we ernaar gekeken en gezegd: dat ontwerp is veel te ingewikkeld, maar laten we het even als uitgangspunt nemen want je moet iets vastzetten. Het ontwerp-GBA gaf aan dat je het kunt uitklappen, je kunt er steeds meer kenmerken van de burger in opnemen. Er zitten er nu zo'n 250 in als mogelijkheid, dus dan ben je al een heel eind. Dat bedrijf had het zelf ontworpen en wilde natuurlijk zelf die opdracht gaan doen. Wat natuurlijk hun goed recht is. En zij hadden geoffreerd voor € 8 miljoen en drie jaar doorlooptijd. Wij keken er naar en zeiden: bij een strikte aanpak is het acht maanden en nog geen € 1 miljoen, dan heb je wat je nodig hebt. Als je dat zegt, dan lok je hele scherpe reacties uit: 'Je bent een charlatan', 'Dat kan niet waar zijn, we hebben hier serieus naar gekeken we zijn serieuze mensen', 'We werken al jaren met deze mensen samen, het zijn hele betrouwbare leveranciers'. Toch hebben we ze zover gekregen dat we het mochten doen. En het was inderdaad € 1 miljoen en één jaar. En die iets langere doorlooptijd kwam omdat het bij de eerste oplevering niet meteen in productie werd gezet. Dus dat zat bij de hosting partij van de gemeente. Maar ja twee, drie maanden, waar heb je het dan over. Maar ondertussen wel een factor 8 goedkoper. Het heeft bijna een jaar geduurd voordat ze alle diensten aansloten, want dat is natuurlijk de grap dat je één gegevensbestand hebt – dat is een belangrijk iets, want als je geld wilt besparen, dan zit het daar.

### Detacheringscultuur

Om zo'n proces te begrijpen, moet je terug in de tijd. Na de oorlog is een detachingsmodel ontstaan bij accountants, juristen, ICT-bedrijven: uurtje factuurtje, heerlijk. Het was de tijd van schaarste: ik zocht mensen, ik kon ze niet aannemen, ik mocht ze niet aannemen, ik had maar zoveel fte's, allemaal begrijpelijk, maar dat model is inmiddels compleet verouderd. Dus als je aanbevelingen doet binnen dit model, dan is het dweilen met de kraan open. Want iedereen is gewend: ik huur iemand in, lekker gemakkelijk, bovendien ligt het risico dan niet meer bij mij want ik kan zeggen dat de externe het heeft gedaan, maar dat is gewoon niet waar. Je haalt de problemen juist binnen. 80% van al die mensen levert niet de gewenste kwaliteit en alleen de leveranciers hebben er profijt van. Om daar goed mee om te gaan, moet je een paar dingen in de gaten houden. Ik denk dat je leveranciers moet wantrouwen wanneer ze teams voorstellen die groter zijn dan vijf à zes mensen, zeg maximaal acht. Je krijgt anders veel te veel overhead in een project. Zo'n groot project als het GBA is gedaan met een maximum aantal mensen van acht op een bepaald moment. En in de fases dat het moeilijk ging, hebben we dat teruggebracht naar vijf en zelfs vier. Dan is de communicatie veel beter, met veel minder

kans op fouten. Kleine teams dus. Je kasstroom is dan ook voorzichtiger, als er iets fout gaat dan maak je maar zoveel per week op. Waar de overheid mee bezig is, met het centrale GBA-systeem, heeft alles in zich om weer een zoveelste drama te worden. Daar hebben ze acht partijen voor uitgenodigd en geen van die acht heeft de filosofie om met zo min mogelijk mensen het werk te doen.

### Beleid is van jezelf

Wat je in ieder geval zelf moet doen en niet uit handen geven, is het beleid maken. Daar kun je natuurlijk wel advies voor inhuren, maar uiteindelijk is het van jou. Dat kan een bestuurder niet delegeren. Hij kan wel aan een externe vragen: 'Waar moet ik op letten?', maar dat is een kwestie van een paar dagen en dan ben je er. En dan kun je nog zeggen: 'Ik wil een paar uur in de maand iemand aan boord hebben om ons scherp te houden'. Desnoods doe je het met twee mensen, dan heb je ook nog een second opinion. Bij inhuur moet je ook heel kritisch zijn op de doorlooptijd die wordt voorgesteld. Alles wat langer dan 9 maanden duurt, moet je opsplitsen. Na twee maanden moet je werkbare stukken hebben.

Als je specifieker inzoomt op inhuur bij informatiebeleid, dan ben ik heel erg voorzichtig met architectuur. Het is als wanneer je een bouwvakker inhurt voor een verbouwing. Die komt niet met één hamer binnen, maar met tien verschillende hamers, twintig schroevendraaiers, drie verschillende boormachines. Dus als je kijkt onder de architectuur en alle keuzes die daar in zitten, dat is zo fenomenaal groot, dan is het een utopie om te denken dat je daar één allesomvattende oplossing voor hebt. Dan is het veel beter om een plaatje te maken dat iedereen begrijpt. Architectuur, daar kun je helemaal kleurenblind geld in verliezen en je hebt er niets aan om te denken dat je alle details kunt vastleggen. Want als je aan de slag gaat, dan blijkt toch dat Oracle inmiddels een andere versie heeft, dat ze het anders aanpakken en dan zit ik daar met mijn schroevendraaier terwijl de schroeven daar niet meer bij passen. En dan gaat mijn hele project, onder zogenaamde architectuur, de mist in.

Ik heb het gezien in de gemeente Rotterdam, bij de afdeling Verhuizingen van Burgerzaken. Om te verhuizen moest je acht loketten af. Tot op een dag er een nieuwe gemeentesecretaris kwam die ook zelf de gang langs al die loketten moest maken. Wat denk je dat het eerste project van deze nieuwe gemeentesecretaris werd? De ontwikkeling van een één-loket systeem. Er is toen een ontwerp gemaakt, daar hebben ze twee jaar aan gewerkt en is nooit van de grond gekomen. Wij zijn vervolgens met hen om de tafel gaan zitten, hebben een prototype gemaakt en gevraagd 'Is dit wat je bedoelt?'. We hebben daarna burgers naar binnen gehaald en binnen vier maanden was er een keurige oplossing. En we konden miljoenen besparen op het oorspronkelijk geraamde bedrag.

### Omgaan met onzekerheid

Het gaat vooral fout omdat men denkt van te voren te weten wat er moet gebeuren. De kunst is om te leren leven met onzekerheid. En onzekerheid te kunnen managen. Dat wil niet zeggen dat je dan maar alles 'dicht' moet controleren; je moet weten dat je onzekerheid hebt. Als je een vliegbrevet hebt, dan kun je vliegen. Maar tegelijkertijd weet je ook dat er tijdens het vliegen altijd iets kan gebeuren dat je niet kent. Je bent getraind om daarmee om te gaan. En dat is wat je mensen moet bijbrengen. Hoe ga je om met signalen dat er iets fout zit? En hoe reageer ik dan zo snel mogelijk en creëer een cultuur waarin ik kan zeggen: 'Ho, wacht even we zitten even verkeerd, dus gaan we het rechtzetten'? We weten waar we naar toe willen, we willen naar New York toe, dat is zeker en verlies je niet uit het oog. En als er onderweg een storm opsteekt, dan gaat de piloot er echt omheen vliegen. Als je niet weet dat je naar New York wilt, dan wordt het natuurlijk een ander verhaal. Je moet het dus wel over de doelen, met marges daarin, eens zijn. En daaraan vasthouden. Want als je steeds veranderingen in functionaliteit aanbrengt, dan komt er niets van terecht en loopt het gierend uit de pas.

In de organisatie moet je de zaken goed beleggen. Ik ben twee keer CIO geweest, bij Ahold en bij Akzo. Bij Akzo was ik baas van een bedrijfje met ongeveer 250 mensen en € 30 à 40 miljoen omzet. Ik was 35 jaar en stafdirecteur. Ik rapporteerde aan de financiële man, Syb Bergsma in die tijd. Op een gegeven moment vroeg ik hem: 'Waarom hebben we dit bedrijf eigenlijk?'. Op zijn vraag waarom ik dat wilde weten, zei ik: 'Ik heb eens rondgekeken bij onze vestigingen in West-Europa en ik schat in dat we zo rond de 150 à 160 miljoen uitgeven aan IT in West-Europa. Toen zei hij: 'Dan zit je redelijk goed, want het is 156 miljoen. Hij kende zijn cijfers. En vervolgens zei ik tegen hem: 'Zou het je verbazen als ik zeg dat we volgens mij voor 100 miljoen helemaal niets terugkrijgen? Het is niet aan mij om te beoordelen of 156 miljoen het juiste bedrag is, maar ik kan wel beoordelen wat we krijgen voor de 156 miljoen. En voor 100 miljoen krijgen we geen waar voor ons geld'. Hij werd wat stil, hij was natuurlijk de financiële man en daar viel ook de controle onder. De volgende dag werd ik gebeld door de secretaresse van de heer Loudon en moest ik me in Arnhem op het hoofdkantoor melden. Loudon ontving me met de woorden: 'Zo jongeman, ik heb je verhaal van Bergsma gehoord, was er iets aan de hand, was je dronken of zo?' Ik zei dat dat niet het geval was en dat het volgens mij echt om 100 miljoen verspilling ging. En dat je die natuurlijk niet allemaal terug kon halen, er blijft altijd wel wat verspilling inzitten. Maar 80% terughalen zou toch goed moeten kunnen en dan zit je op 80 miljoen. Dan moet wel iedereen meedoen en als dat niet zo is, dan wordt het nog wat minder, maar mijn advies was om iedere eenheid die je eruit zou kunnen halen ook echt te schrappen. Waarop Loudon zei: 'Dan heb je nu een andere baan' en daarmee was ik dus CIO van Akzo.

Het eerste wat ik deed was al die eenheden afgaan en iedere directeur laten tekenen voor dingen waar zij verspilling zagen. Ik ging niet weg voordat ik zei: 'We hebben het besproken en ik wil graag je handtekening hebben dat je het er mee eens bent en ik kom volgende week terug en dan kun je nadenken wat je denkt te doen aan die verspilling.' Dat is in het algemeen ook een probleem bij de overheid, waar meestal geldt dat wanneer je zuinig bent, dat je dan wordt gestraft. Terwijl je eigenlijk beloond zou moeten worden.

### Kennis van zaken

IT-mensen zijn professionals, net als advocaten of accountants. De man of vrouw die daar leiding aan geeft moet kennis van zaken hebben. Dat is onontbeerlijk. Anders kun je niet met hen spreken over effectiviteit en efficiency. Dan krijg je ook geen respect en bij IT'ers speelt dat heel sterk. Die mensen moeten hun leidinggevende vertrouwen en weten dat hij de goede vragen stelt en dat je hem niets op de mouw kunt spelden. Het grapje wat wij wel eens maakten over leveranciers is dat als je er één aanneemt, je er aan het eind van de maand 27 gekloond in huis hebt. Dat is hun model. Je moet je niet gek laten maken door allerlei humbug. Dus je moet heel veel in huis hebben, maar dat hoeft niet te betekenen dat je daar ook veel fte's voor nodig hebt. Je hebt weerwoord nodig. En zelfs dat zou je, onder goede condities, ook kunnen inhuren. De eerste stap is om precies in kaart te brengen hoeveel geld er aan IT uitgaat, en als je dat niet exact weet moet je er in ieder geval een goed onderbouwde inschatting van maken. Bij Ahold bijvoorbeeld zaten allerlei verborgen kosten bij databases, dat kun je wel voorstellen en dat loopt in de miljoenen. Die exercitie moet je doen met iemand van de eigen organisatie. Bij inhuur moet je het ook altijd zo inrichten dat iemand uit huis het na een half jaar of een jaar kan overnemen. Dat betekent twee of drie mensen uitzoeken die meelopen, want er vallen altijd mensen af. En dan hou je er één over en die ondersteun je dan nog een tweede jaar, bijvoorbeeld voor één uur in de week of één dag in de maand. In je contractmanagement moet altijd een clause zitten dat er gegarandeerd is dat er x-mensen van je eigen organisatie in staat zijn dat werk te doen na afloop van het project. Je leidt dan je eigen mensen op en je doet aan kennisoverdracht, want dat koop je in. En je wilt niet alsmaar meer afhankelijk worden van die kennis van buiten. En dat gebeurt er bij de overheid juist systematisch. Daar heb ik echt een streng oordeel over. Hoe kan het zijn dat de overheid zo voor de gek gehouden wordt door haar leveranciers? En dat we het in de publieke sector laten gebeuren?

Het gaat erom welke praktijklessen getrokken kunnen worden en welke je zou kunnen gebruiken. Een onderwerp waar heel veel mee te verdienen valt, is samenwerking. Dan moet je eerst kijken waar de onzin dingen zitten en waar je als provincie geen waarde toevoegt. Het tweede punt is dat je een CIO een stevig

mandaat moet geven, want anders werkt het niet. Hij moet een bepaalde autoriteit hebben, de governance moet geregeld zijn. Waar hij of zij mag zeggen: zo doen we het, maar dat dan binnen de kaders van het bestuur. Daar hoort ook een veto-mogelijkheid bij: dit doen we dus niet. Want het moet niet zo zijn dat er alleen maar beleid bij komt, in die zin is het dus weer terug met de glazen uit het eerdere voorbeeld. Wat zijn de kansen en mogelijkheden om betere service te verlenen en minder geld uit te geven? Dan denk ik vooral aan registraties, want daar zijn er nogal wat van. Wat mij betreft moet je dan niet beginnen aan een data warehouse, dat is vooral een cashcow voor leveranciers. Een data warehouse is het bestrijden van een symptoom en niet van de ziekte. Als de basisgegevens niet kloppen, dan kun je alles wel in een grote ton gooien en daarmee gaan spelen, daar worden alleen de IBM's, de Oracle's en de Cognossen van deze wereld schatrijk mee. En wat ga je er dan mee doen? Wat wil je eigenlijk met het combineren van die gegevens? Maak dan een nette registratie, waar al die instanties van kunnen aftappen. Dat is net zo duur, het is eerder klaar en het werkt in ieder geval. Je hebt het dan in één hand. En mensen kunnen van die ruwe gegevens zelf informatie maken.

Als je je afvraagt of een volksvertegenwoordiging hier iets mee zou moeten, dan moet je eerst maar eens kijken hoe die met vergelijkbare onderwerpen omgaat. Hoe gaan ze met personeel om? Daar wil ook niet iedereen alles over weten, maar er zijn wel bepaalde mensen die dingen willen weten. En de overheid is verplicht transparantie te laten zien. Dus in ieder geval moet je in staat kunnen zijn om te laten zien hoe je het gedaan hebt. Dat je het vooraf niet tot in alle details wilt uitwerken omdat dat onhandig is, omdat dat in de weg gaat zitten als je onderweg een stormpje tegenkomt, dat is op zich best te begrijpen. Daar wil je flexibiliteit houden als bestuurder, maar je wil na afloop wel kunnen laten zien welke stappen je genomen hebt en waarom, netjes gedocumenteerd. En dat moet eigenlijk automatisch gebeuren. Dus dat moet geen bureaucratie worden, maar als je een project hebt moet als het ware op een natuurlijke manier vastgelegd worden wat er met dat project gebeurt.

De CIO speelt een centrale rol in het strategisch informatiebeleid. Hij of zij kijkt waar gekke dingen zitten, zoekt samenwerking op en geeft aan hoe je prioriteiten in de dingen kunt brengen. Samenwerking, dat moet je echt afdwingen. Vertrouw elkaar en controleer het vertrouwen. Begin niet opnieuw te ontwikkelen, terwijl er al een hele boel is. Hoed je ook voor alle hoogdravende adviezen, daar moet je alle humbug uithalen en ze herschrijven, dat kan vaak op één A4tje, waarna je aan de slag kunt. En dan vasthouden!

## ROB MEIJER

7 december 2011

Bij informatiebeleid moet je om te beginnen een onderscheid maken tussen informatiebeleid in de inhoudelijke zin (wat voor soort vragen genereer je en wil je als bestuurder gebruiken om te sturen) en het sturen van ICT en informatievoorziening als middel in het kader van je bedrijfsvoering.

De CIO speelt een rol in de bedrijfsvoering, maar niet bij de inhoud van het informatiebeleid. Ik heb de aanzet gegeven voor de ontwikkeling van de CIO-functie bij de rijksoverheid. De term is niet van mij afkomstig, die bestond al veel langer en kwam uit de Verenigde Staten. Het concept van de CIO is al zeker 20-25 jaar oud. Maar binnen de overheidsfeer in Nederland kom je het pas de laatste 10 jaar tegen. Heel compact geformuleerd heeft de CIO een coördinerende (en dus geen operationele) taak op twee domeinen: de generieke ICT en de specifieke ICT.

Bij generieke ICT moet je denken aan algemene hulpmiddelen, zoals de pc op je bureau, de server die daarachter zit en de technische infrastructuur die daarbij hoort, het systeem dat je gebruikt voor je financiële administratie, dat soort zaken. De specifieke ICT kom je tegen op de beleidsinhoudelijke terreinen zoals het jeugdbeleid, economisch beleid en het geo-domein. Bij elk toepassingsdomein heb je te maken met specifieke ICT.

Zoals ik het zie, heeft een CIO - en dat is nu ook formeel vastgelegd voor de rijksoverheid - een taak op drie terreinen:

- 1 het formuleren van kaders. Dat kunnen technische kaders zijn, bijvoorbeeld welke standaarden de organisatie hanteert, maar ook organisatorische of procesmatige kaders. Bij dat laatste gaat het bijvoorbeeld om de vraag op welke manier een bepaald goedkeuringssysteem voor investeringen in gang wordt gezet.
- 2 Het tweede terrein is dat van het faciliteren. Dit betreft een heleboel dingen op het terrein van ICT, dat zijn 'kunstjes' die niet iedereen elke dag doet. Een CIO heeft een team van medewerkers om zich heen, die de managers in de organisatie kunnen helpen bij het schrijven van een goede business case, een informatieplan of een implementatieplan.
- 3 Het derde terrein is dat van de controlerende en handhavende taak. Dan ga je dus kijken of de kaders die zijn geformuleerd ook echt worden nageleefd.

Misschien zou je er nog een adviserende taak richting bestuurlijke gremia aan toe kunnen voegen. Dat is ook de reden waarom een CIO heel hoog in de organisatie moet zitten. De fout die vaak wordt gemaakt is dat men verantwoordelijkheden

laag in de organisatie legt of de taak belegt bij een directeur ICT. Als CIO moet je echt op het niveau van bestuursraad of MT zitten.

Dat zijn dus de kaders. Als we nu terugkeren naar het onderscheid generieke ICT en specifieke ICT, dan zien we dat het vrij veel voor komt - het is niet nodig, maar het komt vrij veel voor - dat de CIO op het terrein van de generieke ICT wat meer operationele taken heeft. Dan is hij eigenlijk 'baas generieke ICT'. Hij stuurt dat dan ook aan. Je kunt daar in termen van functiescheiding misschien wel een vraag bij hebben, maar het is in ieder geval een praktische oplossing. Het heeft ook als voordeel dat zo iemand zich niet meer te buiten kan gaan aan allerlei luchtfietserij en echt van wanten moet weten. Algemene managementvaardigheden voor een CIO is niet voldoende, net zo als dat ook geldt voor een hoofd Financiën of een hoofd HRM. Je moet op hoofdlijnen ook inhoudelijk weten waarover je het hebt.

### Strategie

Bij kaderstelling speelt planning een belangrijke rol. Dan heb je te maken met een informatieplan, maar ook met portfoliomanagement of business cases. Het allerbelangrijkste daarbij is de relatie tussen de plannen en de overall strategie van de organisatie. Dat moet heel expliciet aan de orde komen. En dat is ook een taak van de CIO. Hij moet zorgen voor de juiste processen en besluitvormingsstructuur. Eigenlijk is het niet anders dan met de begroting. Die moet je ook opstellen in het licht van je strategie. Je kunt wel eens twijfels hebben over de vraag of dat in de praktijk voldoende gebeurt, maar het hoort wel zo te zijn. Een informatieplan is voor de informatievoorziening precies hetzelfde wat een begroting is voor alles wat met financiën te maken heeft.

Als je analyseert waar het met zo'n CIO fout kan gaan, dan zijn dat in hoofdzaak twee dingen:

- 1 de CIO is niet berekend op zijn taakuitoefening. Als je nog denkt in termen van algemene managementvaardigheden en je gaat ervan uit dat je links en rechts naar bevind van zaken beslissingen kunt nemen, dan kun je ervan verzekerd zijn dat het niet gaat werken.
- 2 In de praktijk doet zich vaak nog een groter probleem voor, namelijk dat de CIO zijn rol niet wordt gegund.

Als iemand in de organisatie op een bepaald beleidsterrein, zeg jeugdzorg of economisch beleid, ICT- investeringen wil gaan doen of bijvoorbeeld zijn eigen gegevensverzamelingen wil aanleggen, zijn eigen geo-pakketten of hardware kopen en hij heeft geen boodschap aan de CIO, dan kom je in de problemen. Dat hebben we

de laatste jaren maar al te vaak in overheidsland gezien. Hele afdelingen met eigen budgetten die de wereld om zich heen zijn gaan organiseren. Het staat of valt met de rol die door de CIO wordt ingevuld. Dat is overigens niet gemakkelijk, want er moet veel weerstand worden overwonnen. Ik heb tegen de departementale CIO's wel eens gezegd: je moet één keer de strijd aangaan en dan moet je zeker weten dat je wint. Je kiest daarvoor een onderwerp uit dat zo evident is, dat dat altijd goed afloopt. Je maakt daar een vreselijke hoeveelheid kabaal over, iedereen schrikt en laat het daarna wel uit zijn hoofd om uit de pas te lopen. De volgende keer gedragen ze zich.

Je moet je als CIO ook zelf goed laten faciliteren. Het staat of valt natuurlijk met de kwaliteit van je interventies. Als je op een gegeven moment zegt: 'Dat mag allemaal niet', maar je hebt geen goed verhaal waarom dat zo is en je weet ook niet wat er allemaal speelt, dan is dat natuurlijk ook heel gevaarlijk.

### Architectuur

Je moet over de goede instrumenten beschikken. Een heel praktisch hulpmiddel is de architectuur. Elke organisatie moet beschikken over een concernarchitectuur. Ik weet dat veel mensen onder dat woord iets heel verschillends verstaan. Eigenlijk geldt voor het hele terrein van de informatievoorziening: er circuleren maar heel weinig woorden, maar heel veel begrippen. Dus één woord kan heel veel verschillende betekenissen hebben en dat zorgt wel eens voor verwarring.

Een architectuur bestaat wat mij betreft uit twee dingen. Het is een resultaat en het is vooral ook een proces. Het resultaat is een samenhangend geheel van voorzieningen op het gebied van de informatievoorziening. Dat is nog redelijk abstract, maar dan moet je dus denken aan voorzieningen op het gebied van techniek, applicaties en gegevens. Je moet aangeven hoe dat met elkaar samenhangt. Dat kun je op verschillende niveaus in een onderling verband met elkaar brengen. Het zijn eigenlijk verschillende lagen. Zo heb je technische architecturen, je hebt applicatie-architecturen (die aangeven op welke manier je met die techniek omgaat), je hebt informatie architectuur (de manier waarop je met gegevens omgaat) en dan heb je ook nog eens de bedrijfsarchitectuur waar in feite de processen worden beschreven. En waarvoor je gebruik maakt van die onderliggende lagen van techniek, applicaties en gegevens. Dat stelsel samen vormt het geheel van de architectuur op het terrein van de informatievoorziening.

Als je het gaat formaliseren, praat je dus over een verzameling van procesbeschrijvingen: hoe werken processen, hoe steekt het proces van subsidieverstrekking bijvoorbeeld in elkaar of van vergunningverlening? En daaraan gekoppeld, welke gegevens heb je nodig om die processen goed te laten verlopen en wat voor appli-

caties? Hoe richt je dat in? Welke techniek hoort daarbij? En even voor de goede orde, dat hoeft dus eigenlijk nog niks met ICT te maken te hebben; ook in de tijd dat we uitsluitend nog met papier werkten, had je al zo'n architectuur, alleen waren het toen ladekasten en dossiers. De techniek is nu 'harder', maar in feite is het hetzelfde.

Dat geheel geeft het kader om allerlei zaken te beoordelen. Want binnen elk van die lagen heb je te maken met standaarden. Op het terrein van de techniek heb je technische standaarden, ontwikkeltalen en programma's. Je kunt besluiten om een SAP-systeem te kopen omdat je bepaalde zaken geïntegreerd wilt hebben. Op het niveau van gegevens kan het gaan om bepaalde definities van gegevensgebruikers. Bijvoorbeeld de afspraak dat als er met adressen gewerkt wordt, dat dan daarvoor de standaarden van de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) worden gebruikt. Processen ga je modelleren rondom een bepaald voorkeursproces. Als je dat in zijn geheel hebt vastgelegd, dan heb je een beoordelingskader waaraan je voorstellen kunt toetsen.

En als een directeur vervolgens met een voorstel komt, dan kan het dus zijn dat je constateert dat daarin gesproken wordt over een gegevensverzameling die al op een andere en goedkopere manier in huis plaatsvindt. Het gaat hier niet om de doelvragen, dat is een verantwoordelijkheid van de budgethouder. De CIO is niet een soort super bestuurder die bij alles gaat navragen of dat wel de bedoeling is. Hij ziet erop toe dat de goede stappen gezet worden en bewaakt de standaardisatie van gegevens. Als je dat niet goed organiseert, dan moet je alles weer dubbel gaan verzamelen en krijg je inconsistenties.

Het is dus wel een taak van de CIO om ervoor te zorgen dat er een architectuur als toetsingskader is. En dat betekent ook dat je kijkt naar zaken als interoperabiliteit: als het niet aan bepaalde voorwaarde voldoet wat betreft interfaces, dan kunnen de systemen niet met elkaar communiceren en dan gaat het voorgestelde project of programma dus niet door.

### Uitbesteden

Bij de discussie over het naar binnen halen van kennis van buiten, moet je allereerst vaststellen dat de externe wereld uit twee hoofdgroepen bestaat. Op de eerste plaats zijn er allerlei voorzieningen die door andere overheidslichamen al tot stand zijn gebracht en waar je gebruik van kunt maken. Dan moet je denken als zaken als GBA, handelsregister en zaken in het geo-domein. Zaken waarvan iedereen, zeker ook in het kader van de E-overheid, vindt dat je er gebruik van moet maken. Zo is er ook een architectuur voor de overheid als geheel, de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA).

Dan komen we op het tweede domein, dat is de discussie over sourcing: uitbesteden of zelf doen. Uitbesteden kan op alle niveaus, op het niveau van techniek, op het niveau van applicaties en zelfs op het niveau van processen, dan praat je over business process outsourcing. Een bekend voorbeeld buiten de informatievoorziening is de uitbesteding van catering of van drukwerk. Maar ook een informatievoorzieningsproces kun je in zijn geheel als proces uitbesteden.

Er bestaan geen echte kaders hoe je met het vraagstuk van outsourcing om moet gaan. Maar er zijn wel 'best practices', waar je lering uit kunt trekken. De allerbelangrijkste les – en dat kan niet genoeg benadrukt worden – is dat als je de zaak in eigen huis niet goed op orde hebt, dat je het dan ook niet kunt uitbesteden. Als je het intern al niet kunt aansturen, dan lukt het extern zeker niet.

Daarnaast is een belangrijke les, waar overigens vaak tegen gezondigd wordt, dat je het opdrachtgeverschap niet kunt uitbesteden. Je moet wel zelf de baas blijven. Soms kom je tegen dat men zegt: 'Wij doen de IT de deur uit, dus wij hoeven daar ook niet meer over na te denken'. Die houding is een garantie voor ellende. Je moet zorgen dat je de regiefunctie hierover zelf in handen hebt. En voor de rest is het een zaak van opportuniteit, wat je al dan niet kunt uitbesteden op de verschillende lagen. Bij bepaalde dingen kan het verstandig zijn en soms ook niet. Als je iets hebt waarvan de inhoudelijke kennis bijvoorbeeld binnen je eigen organisatie aanwezig is, op het terrein van processen, dan moet je dat uiteraard niet uitbesteden.

Een voorbeeld buiten de provinciale sfeer waar ik net zelf mee werd geconfronteerd. Tot een half jaar geleden was ik programmamanager Studiefinanciering. Dat is een heel complex proces met elk jaar weer andere regels. Dat moet je als proces niet in zijn geheel uitbesteden, want een private partij weet gewoon niet wat er allemaal gebeurt. En kan daar ook niet op interveniëren, want het hele stelsel zit vol met uitzonderingen. Dus daar is het lastig. Waar het bijvoorbeeld wel zou kunnen bij die zelfde studiefinanciering, is de incassofunctie. Je hebt een hoeveelheid geld uitstaan, dat moet terugkomen, je weet precies waar het vandaan moet komen, in laatste instantie kun je zelfs iemand langs de deur sturen om het op te halen. Dat kun je prachtig beschrijven en is niet ingewikkeld. Zo'n proces kun je wèl uitbesteden. Maar als je ergens al heel veel hebt geïnvesteerd in hardware, je hebt hele straten met servers staan, die nog niet zijn afgeschreven en het bedrijf waarmee je wilt outsourcen wil ze niet overnemen, dan moet je daar niet instappen en gewoon even wachten.

### Opdrachtgever

En natuurlijk, het komt voor dat een partij die je in huis haalt om een probleem

voor je op te lossen, het probleem in feite in stand houdt omdat men daar een belang bij heeft. Maar ook daar is een gemakkelijke oplossing voor, je moet altijd goed kijken naar het track record van zo'n bedrijf. Kijken wat ze bij andere klanten hebben gedaan en nagaan of ze dit soort gedrag eerder hebben vertoond. En als dat zo is, moet je ze gewoon niet binnenhalen. Of dat altijd gebeurt kan ik niet overzien. Vaak gaat het toch zo dat er in een aanbestedingsprocedure drie bureaus uitgenodigd worden voor een presentatie en dat wie de meeste indruk maakt en niet te duur is de klus krijgt. Daar raken we ook aan het grote knelpunt op het terrein van het informatiserings- en automatiseringsbeleid, dat kan ik met mijn ervaring na dertig jaar zeggen: het opdrachtgeverschap. Mensen weten niet hoe het moet en doen het niet; ze zijn ook niet bereid er de nek voor uit te steken. Bij al die grote ICT-projecten die fout gaan, daar draait het altijd om het opdrachtgeverschap dat niet goed was.

De grootste fout die je kunt maken, is dat als je op een gegeven moment bepaalde taken gaat uitbesteden (en dat kan zowel binnen als buiten de organisatie zijn, want ook binnen de organisatie moet je soms dingen uitbesteden), dat je dan niet scherp formuleert wat de doelen zijn, wat het gaat kosten, hoe de business case eruit ziet. En je kunt wel knippen, en dan heb je in plaats van een grote rampspoed misschien een aantal kleine 'rampspoedjes', maar als je niet goed stuurt komt het uiteindelijk toch op hetzelfde neer. Mijn ervaring is dat het ook veel te maken heeft met interesse. Mensen zijn vaak erg gemotiveerd om iets te doen op beleidsinhoudelijke dossiers, daarop worden ze aangesproken. Het is ook geen klacht over de kwaliteit van ambtenaren. Integendeel, dat zijn dikwijls heel gemotiveerde en heel slimme mensen. Het heeft te maken met belangstelling. En in dit geval heeft het ook te maken met de aard van het onderwerp. Weer even de parallel met financiën: managers hebben vaak geen belangstelling voor geld, dat moet er gewoon zijn, vinden ze. Zo is het ook met de informatievoorziening. Daar komt nog bij dat het tot nu toe altijd gemakkelijk is gebleken om nieuwe projecten te financieren. En er is niets ergers voor een organisatie dan te beschikken over veel geld.

### Kaders

Op zichzelf hoeft het niet erg te zijn dat je projectleiderschap uitbesteedt. Maar dan moeten de kaders wel scherp zijn geformuleerd. En de ene projectleiding is de andere niet. Bij studiefinanciering werkte ik als externe programmamanager (de interne waren gesneuveld) met een heleboel externe projectleiders. Want er was niemand binnen de organisatie die dat beheerste. Als je zoveel externe projectleiders hebt, wat op zich niet dodelijk hoeft te zijn zeker als het tijdelijke projecten betreft, dan moet de regie wel heel stevig in elkaar zitten. En om een goede regie te voeren, moet je van wanten weten.



Provincies hebben in zekere zin de pech dat er maar zo weinig van zijn. Toen er nog meer dan 600 gemeenten waren in Nederland, moesten die wel samenwerken om iets van de grond te krijgen. Provincies, daar zijn er maar een paar van, ze hebben een redelijk apparaat en ze hebben grosso modo genoeg geld. Dus dan kun je het een hele tijd volhouden om de dingen zelf te blijven doen. Maar verstandig is het natuurlijk niet. Je ziet zelfs dat organisaties die nog meer geld hebben, zoals de Rijksdienst, nu bezig zijn om samen te werken. Toen ik directeur informatisering Rijksoverheid was, maakte ik deel uit van het managementteam DGOBR, het directoraat-generaal voor de bedrijfsvoering van de Rijksdienst. De samenwerking tussen departementen op het punt van de bedrijfsvoering begint echt vorm te krijgen. Je ziet nu zelfs twee departementen in één gebouw zitten. Dat is uniek, dat was sinds 1814 nog nooit gelukt.

Op het terrein van de informatievoorziening komt er één standaard geautomatiseerde werkplek voor alle departementen. Voor alle 200.000 mensen in de Rijksdienst. De CAO's worden allemaal geharmoniseerd, er komt één functiegebouw met precies dezelfde voorwaarden, terwijl dat tot nu toe helemaal uit elkaar liep. Er is dus echt sprake van een ontwikkeling in de goede richting. Er is nu ook een belangrijk uitvoeringsprogramma 'Compacte Rijksdienst' waarin men voorzieningen gaat delen. Het fenomeen shared services is in opkomst. De hele HRM-functie voor de ministeries komt nu in de vorm van P-Direkt tot stand. Dat is up and running. Hetzelfde op het terrein van de documentaire informatievoorziening, waar DOC-Direkt, de nieuwe archiefdienst van de Rijksdienst, krachtig ter hand wordt genomen. Provincies hebben tot op heden nooit de noodzaak gevoeld om die weg op te gaan. Vroeger had ik veel contact met mijn collega bij het IPO, die zat altijd met zijn handen in het haar en kon alleen maar zeggen dat de provincies op het punt van samenwerking niets wilden.

### Begin simpel

En als je wilt weten op welke terrein je het best kunt samenwerken, dan zeg ik: begin met de simpele dingen, bijvoorbeeld op het terrein van kantoorautomatisering. Zeker met de huidige cloud-technologie, is het zeer eenvoudig om één gestandaardiseerde werkplek voor de provincies te hanteren à la DWR, de Digitale Werkomgeving Rijksdienst. Ik ben ervan overtuigd dat dat de helft in kosten zou schelen. De CIO's zouden dat kunnen en moeten afdwingen.

Als je echt op inhoudelijk terrein wilt gaan uniformeren door middel van shared services, dan moet je eerst de processen gaan harmoniseren. Dat was ook de grote les bijvoorbeeld van P-Direkt, de HRM-samenwerking tussen de departementen. Want daar was het de eerste keer goed fout gegaan. Omdat men inderdaad zei: 'We hebben nu allemaal één pakket, jullie loggen vanaf nu allemaal in vanuit jullie

terminals.' Qua techniek kon het. Maar binnen vijf jaar was het project volledig ter ziele gegaan. Omdat de mensen zeiden: 'Onze processen zitten helemaal niet zo in elkaar'. Vervolgens heeft men vijf jaar geïnvesteerd in harmonisatie van de onderliggende processen en de opleidingen die daarbij horen. En nu werkt het zonder problemen. Vandaar ook mijn stelling: begin met de simpele dingen. Zo kun je het langzaam opbouwen. Een logische volgende stap is dan documentaire informatievoorziening, de manier waarop je met documenten omgaat, niet de inhoud ervan. De documenten zelf kun je trouwens ook redelijk standaardiseren. Bouw het langzaam op tot meer complexe dingen.

### Volksvertegenwoordiging

Wat zouden PS op het gebied van kaderstelling moeten doen op het gebied van informatiebeleid? In ieder geval zorgen dat de CIO functie er is en verwijzen naar wat er elders gebeurt. Iedereen is zijn bedrijfsvoeringfuncties aan het versterken op het terrein van informatievoorziening en automatisering. Je kunt uitleggen dat dit terrein zo belangrijk is dat je daar een belangrijke coördinerende functie bij nodig hebt. En dan moet je ook meteen vastleggen wat voor taken daarbij horen.

Op het terrein van de kaderstelling heb je vervolgens twee belangrijke dingen nodig. Een soort begroting op het terrein van de informatievoorziening, een informatieplanning voor de komende vier jaar (met daarin dus wat je gaat doen, wat je daarmee beoogt en wanneer dat klaar is) en een architectuur. Dat laatste is overigens het meest lastige. Maar je hebt regels nodig om te kunnen beoordelen of de goede dingen gebeuren en of ze ook goed gebeuren.

Aan het eind van het beleidsproces is er natuurlijk controle. Dat blijft een taai probleem. Het is niet verkeerd om het beleid aan een externe beoordeling te onderwerpen. Je kunt een dashboard laten ontwikkelen op het terrein van de grote ICT projecten om verantwoording af te leggen en PS in staat te stellen te controleren. Maarten Hillenaar, mijn opvolger als Rijks-CIO, heeft nu een dashboard voor de ongeveer dertig grote ICT-projecten die er zijn. Dan kun je precies de voortgang zien, wat er goed gaat en wat er fout gaat. Dat zou je ook voor de provincies kunnen doen.

En veel belang hecht ik aan best practices. Je kunt wel met allerlei analyses komen, maar het is beter om te zeggen: we nemen nu bij andere overheden waar dat men overall een CIO functie aan het inrichten is, wat betekent dat voor ons? Dan moet iedereen zich toch wel een beetje achter de oren gaan krabben. En als die functie er eenmaal is, dan kun je verder. Je moet ergens een vinger achter krijgen. Pas dan kun je langzaam je invloed op zo'n terrein gaan uitoefenen.

## Colofon

Interviews: Zuidelijke Rekenkamer

Landschapsfotografie: Henk van den Berg, Oss

Vormgeving: Henk van den Berg Creatieve Communicatie, Oss

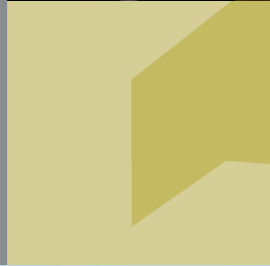
Drukwerk: Drukkerij Wihabo, Geffen

*Artikelen of delen daarvan mogen alleen uit deze publicatie worden overgenomen met bronvermelding en goedkeuring van de Zuidelijke Rekenkamer.*

ISBN 978-90-8768-033-6



9 789087 680336



Postbus 2000  
5600 CA Eindhoven  
Keizersgracht 5  
5611 GB Eindhoven  
tel. 040 - 232 93 38  
[www.zuidelijkerekenkamer.nl](http://www.zuidelijkerekenkamer.nl)

