

Rapportage

Onderzoek sturing op landelijke ICT-voorzieningen vanuit het SZW-domein

Management letter

Auteurs drs. S. B. Luitjens
 drs. G.J. van 't Eind
 drs. ir. E. H. Hakvoort

Datum 2 augustus 2004

Versie 1.0

1 Inleiding

In het kader van het ICTU programma Architectuur Elektronische Overheid is in het voorjaar van 2004 onderzoek gedaan naar sturing vanuit het SZW-domein op landelijke ICT-voorzieningen. Voorbeelden zijn de basisregistraties en de momenteel in aanbouw zijnde instrumentaria voor gegevensuitwisseling (de OTP) en voor identificatie & authenticatie (het BSN, het BN, de OTV en de eNIK). Alle organisaties in het SZW-domein zijn voor de effectiviteit en efficiency van hun taakuitoefening steeds sterker van deze voorzieningen afhankelijk. De centrale vraagstelling in het onderzoek was daarom, in hoeverre het SZW-domein als geheel voldoende grip heeft op de wijze waarop deze voorzieningen zich ontwikkelen c.q. welke mogelijkheden er zijn tot versteviging van die grip. Gezocht is naar een benaderingswijze die zo mogelijk ook kan worden toegepast op andere domeinen. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Secretaris-Generaal van het ministerie van SZW en de Directeur-Generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur van het ministerie van BZK.

In vier bijlagen bij deze management letter zijn de onderzoeksbevindingen en een aantal deelanalyses weergegeven. Onderstaand volgen de voornaamste conclusies en adviezen.

2 Conclusies

De hoofdconclusie van het onderzoek is, dat ontwikkeling en beheer van de genoemde landelijke ICT-voorzieningen tot op heden relatief los van de (potentiële) afnemers in het SZW-domein verlopen. Zowel aan de kant van de beheerders als aan de kant van de afnemers van de voorzieningen zijn verbeteringen in de afstemming mogelijk. De beheerders laten een nog duidelijk in ontwikkeling zijnde professionaliteit zien, die richting hun afnemers te verbeteren valt in termen van klantgerichtheid, transparantie, slagvaardigheid en communicatie. Dat is ook lastig, aangezien ze te maken hebben met afnemers, zoals de afnemers in het SZW-domein, die op hun beurt niet voortdurend systematisch onderling afstemmen waar het gaat om hun gezamenlijke eisen en wensen. Elk van de organisaties prioriteert hier op dit moment zelfstandig.

De afzonderlijke organisaties binnen het SZW-domein krijgen, in deze analyse, op dit moment in feite de landelijke ICT-voorzieningen die ze verdienen. Weliswaar zijn aan de kant van de landelijke ICT-voorzieningen verbeteringen mogelijk en wenselijk waar het gaat om hun 'vraaggestuurdheid' en hun relatiemanagement richting afnemers. Maar de afnemers in het SZW-domein kunnen een wereld winnen als ze ook zelf huiswerk doen. Niet alleen hebben ze zelf alleen op algemene hoofdlijnen een gemeenschappelijke visie op het streefbeeld wat betreft de informatiehuishouding in het eigen domein en de plaats die de landelijke voorzieningen zouden moeten innemen. Juist is ook organisatorisch verbetering mogelijk waar het gaat om het samen effectief beïnvloeden van wat er landelijk gebeurt. Hoewel er inmiddels een langjarige traditie in het domein is waar het gaat om onderlinge (keten) samenwerking, zie je het domein als geheel niet duidelijk één vuist maken wanneer het gaat om de modernisering van de GBA, de geleidelijke invoering van het BBR, de OTV, de eNIK. Iedere organisatie in het SZW-domein onderhoudt haar eigen relaties met dergelijke projecten en programma's, ingegeven door de eigen belangen. Een meer gezamenlijk management van afhankelijkheden van landelijke ICT-voorzieningen zou het domein in een volgende innovatieronde kunnen brengen.

In bijlage 3 is een model weergegeven, waarin een drietal plateaus in ketenontwikkeling wordt onderscheiden. In het onderzoek is vastgesteld, dat het SZW-domein zich nu op het eerste plateau bevindt, op weg naar het tweede: iedere schakel is eerst en vooral bezig met het op orde brengen van de eigen organisatie en het management van de eigen externe afhankelijkheden. Collectieve omgevingsbeheersing - i.e. gezamenlijke sturing op gezamenlijke externe afhankelijkheden zoals landelijke ICT-voorzieningen - is karakteristiek voor het derde plateau en derhalve in dit stadium duidelijk een brug te ver. Dit komt, naast de ontwikkelingsfase waarin de afzonderlijke organisaties zich bevinden, door het feit dat organisaties op dit moment verschillende prioriteiten hebben en op verschillende punten worden afgerekend: werk versus uitkering, kostenreductie versus presteren, dienstverlening versus handhaving, eigen ontwikkeling versus (keten) samenwerking. Gezamenlijk eisen en wensen formuleren richting landelijke ICT-voorzieningen en gezamenlijk sturen op realisatie daarvan, impliceren dat juist op deze dimensies gezamenlijke - politieke - keuzen zijn gemaakt.

3 Advies voor het SZW-domein

Basis voor de advisering naar aanleiding van het onderzoek is het - binnen het SZW-domein breed onderschreven - huidige kabinetsbeleid van een door alle overheidsinstanties met publieke taken en met publiek geld gefinancierd te gebruiken 'openbare informatieinfrastructuur'. Afzonderlijke organisaties onderscheiden zich door de kwaliteit van de diensten die zij op deze infrastructuur verzorgen en niet door concurrentie op die infrastructuur als zodanig. Hun sturing op de ontwikkeling van de infrastructuur is ingegeven door hun belang de eigen diensten te optimaliseren: de eigen service aan burgers en bedrijven, de uitvoering van de eigen handhavingstaken etc. Prestaties die de organisaties leveren worden niet ondanks, maar dankzij de gezamenlijke infrastructuur geleverd. Vanwege de aldus georganiseerde belangen geschiedt de ontwikkeling van de infrastructuur in niet-vrijblijvend overleg tussen de beheerders van de infrastructuur en de afnemers.

De huidige sturing vanuit het SZW-domein op landelijke ICT-voorzieningen analyserend, is ons advies dat de organisaties binnen dat domein gezamenlijk bewust een aantal lijnen gaan doortrekken in hun tot nu toe opgebouwde onderlinge overleg- en afstemmingsprocedures. Daarmee kan het domein als geheel een grotere invloed krijgen op hoe de landelijke ICT-voorzieningen zich verder ontwikkelen en in welk tempo dat gebeurt. De huidige (ICT) ketenoverleggen in het SZW-domein, waaronder het Strategisch Beraad, zijn uitstekende gremia van waaruit dat kan worden opgepakt.

Een eerste prioriteit lijkt ons het verbeteren van de informatievoorziening over de landelijke ontwikkelingen wat betreft, om te beginnen, tijdplanningen en het inzicht in wie wat doet en wie waarop aanspreekbaar is. Een tweede prioriteit zou wel eens de financiering van de landelijke voorzieningen kunnen zijn. Met de rol die het ministerie van SZW inmiddels in de interdepartementale sturing op de ontwikkeling van de openbare informatie-infrastructuur inneemt - als deelnemer aan zowel de topambtelijke Coördinatiegroep Elektronische Dienstverlening & Identificatie (CEDI) als het voor de meer dagelijkse afstemming en monitoring ingestelde Interdepartementaal Management Team (IMT) - is de startpositie voor het verwerven van meer invloed richting de ontwikkeling van de landelijke ICT-voorzieningen uiteraard goed. De tweezijdige overleginfrastructuur, zowel aan beheer- als aan vraagzijde, ligt er. Waar het nu op aankomt is het goed inregelen daarvan. Het ministerie en de uitvoeringsinstellingen in het SZW-domein zullen samen nader moeten bepalen, waar het voor hen in de interdepartementale overleggen in het bijzonder om moet gaan. De eigen (ICT) ketenoverleggen in het SZW-domein zouden voorts uitdrukkelijker aan de tijdplanning van die interdepartementale overleggen moeten worden gekoppeld. En tenslotte zou uitbreiding van deze ketenoverleggen tot alle belanghebbende uitvoerders in het domein moeten plaatsvinden. Zo moeten in onze visie hier en nu de Arbeidsinspectie en de SIOD als vast lid aan de overleggen worden toegevoegd.

Het voorgaande biedt nog geen oplossing voor gerichte en slagvaardige beïnvloeding van de voortgang van de individuele projecten en programma's (GBA, BBR, BSN etc.). Naar analogie van het voorgaande zou het SZW-domein ook in de rechtstreekse sturing daarop een belangrijker invloed kunnen hebben, onder meer met het oog op voor het domein cruciale functionaliteit en in de ontwikkeling daarvan te stellen prioriteiten. Hierbij zou afgewogen moeten worden, of het ministerie ook nu steeds als representant van het domein optreedt. Mits men niet alleen is gericht op het eigen belang, maar op het belang van het domein als geheel, zou ook een (grote) uitvoeringsinstelling hier vertegenwoordiger kunnen zijn. Sowieso is het naar ons oordeel het versterken van de sturing vanuit het SZW-domein op de landelijke ICT-voorzieningen de gezamenlijke verantwoordelijkheid van ministerie en de uitvoeringsinstellingen. Gezien de complexiteit van de achterliggende processen en systemen is een traditionele rechttoe/rechtaan sturing vanuit het ministerie richting 'het veld' een illusie. Een logische rolverdeling is in onze visie dat het ministerie, uitgaand van de politieke prioriteiten van de bewindslieden en de daaruit voortvloeiende *keten*innovatieagenda voor de uitvoering, zich in eerste instantie beperkt tot stimuleren dát met één mond wordt gesproken en als één man wordt opgetreden naar de gezamenlijke (ICT) omgeving; hóe de gezamenlijke inzet moet zijn is volgens ons eerst en vooral de eigen verantwoordelijkheid van de organisaties binnen het domein zelf. Het ministerie organiseert, anders gezegd, de tafel waaraan de organisaties binnen het SZW-domein met elkaar afspraken maken over én hun onderlinge samenwerking én hun gezamenlijke eisen en wensen naar hun buitenwereld toe. De inhoud van de afspraken bepalen de organisaties zoveel mogelijk zelf, waarbij het ministerie alleen intervenueert als men er niet of niet snel genoeg uitkomt.

We merken nog eens nadrukkelijk op, dat een aldus vorm te geven gezamenlijke omgevingssturing alleen van de grond komt als er, conform ons model van plateaus in ketenontwikkeling, sprake is van een samenloop van belangen die er voor iedereen écht toe doen. We adviseren in dat kader, voorlopig vooral te investeren in (bijvoorbeeld rechtstreeks van politieke prioriteiten afgeleide) bilaterale 'quick wins', waarbij niet direct álle onderdelen van het domein baat hoeven te hebben. Op die manier worden realistischer ambities gekoesterd dan wanneer gelijk wordt ingezet op innovaties die iedereen aangaan. Die innovaties komen meer en meer in beeld, naarmate de volgende plateaus in de ketenontwikkeling worden bereikt.

Overigens is daarnaast cruciaal, dat er voldoende onderling vertrouwen is. Op dat laatste punt zijn we van tijd tot tijd geschrokken tijdens onze interviewronde met gezichtsbepalende hoofdrolspelers in het SZW-domein. Hier is, in onze analyse, nog een behoorlijke weg te gaan.

Al met al gaat het om de ontwikkeling van én de horizontale én de verticale relaties binnen het domein. Een organische groei is daarbij naar ons oordeel te prefereren boven een blauwdruk aanpak, waarbij het streefbeeld waar naartoe wordt gewerkt vooraf al zo gedetailleerd mogelijk wordt gefixeerd. De te maken keuzen voor concrete maatregelen zouden bovendien niet moeten worden gestapeld bovenop wat al loopt. Het SZW-domein heeft erg veel innovaties om handen. Wij achten het niet reëel dat daaraan substantieel nieuwe initiatieven worden toegevoegd.

4 Advies voor BZK

In het voorgaande zijn landelijke ICT-voorzieningen uitdrukkelijk benadert als een 'markt' van vragers en aanbieders. De grondidee is dat de elektronische overheid in zijn uiteindelijke ambities alleen à tempo van de grond komt als de set van overheidsbrede infrastructurele basisvoorzieningen als geschetst in de recente kabinetsnotitie 'Op weg naar de elektronische overheid' wordt gerealiseerd. Dat veronderstelt dan wel, dat alle overheidsonderdelen deze infrastructuur gaan ervaren als iets dat óók van hen is en waarop ze reële invloed kunnen uitoefenen.

Juist vanwege de stappen die het SZW-domein zelf de afgelopen jaren al heeft gezet in het verbeteren van de onderlinge samenwerking, is de analyse over hoe de werking van de 'markt' verder kan worden verbeterd hier goed te maken. Naar onze mening beperkt deze zienswijze zich echter zeker niet tot het SZW-domein. Het ministerie van BZK wordt, als coördinerend departement voor de overheidsinformatievoorziening, geadviseerd het te gebruiken voor de nadere (her) positionering van álle infrastructuurcomponenten en de nadere uitwerking van de (her)inrichting van de sturing daarop ten tijde van zowel de ontwikkeling als de exploitatie. Dat vergt, zoals in dit onderzoek wat betreft het SZW-domein nu is gebleken, aanpassingen aan beide kanten: zowel de beheerders als de afnemers van de landelijke ICT-voorzieningen zullen stappen moeten zetten om de 'markt' tot bloei te brengen. De beheerders zijn gebaat bij het krijgen van meer eenduidige eisen en wensen; de afnemers zijn gebaat bij de formulering daarvan.

Bijlagen

1. Bevindingen documentstudie en gespreksronde
2. Krachtenveldanalyse SZW-domein
3. Analyse ontwikkeling ketensamenwerking
4. Analyse vraag-aanbod markt landelijke ICT-voorzieningen