

UITVOERING IN ZICHT

INLEIDING
ORGANISATIE EN SAMENWERKING
INFORMATISERING
STURING EN MANAGEMENT
ACHTER DE SCHERMEN

INHOUD

INLEIDING
ORGANISATIE EN SAMENWERKING
INFORMATISERING
STURING EN MANAGEMENT
ACHTER DE SCHERMEN

INLEIDING

- 06 — **VOORWOORD**
Wim Schimmel
- 08 — **NEDERLAND IS TOE AAN EEN NETWERKOVERHEID**
Jeroen Hinfelaar
- 12 — **OP WEG NAAR EEN PERSOONLIJKE OVERHEID**
Siep Eilander

ORGANISATIE EN SAMENWERKING

- 20 — **DUURZAAMHEID VANUIT FLEXIBILITEIT**
Guus Delen, René Matthijssse en Arjan van Venrooy
- 24 — **DE REDERIJ EN HAAR MAMMOET TANKERS**
Marjolein ten Kroode
- 28 — **DE KLASSIEKE ONDERWIJSINSTELLING VERDWIJNT**
Willem-Jan van Elk en René Montenarie

INFORMATISERING

- 34 — **INFORMATIEBELEID ALS BESTUURLIJKE VERANTWOORDELIJKHEID**
Frans van den Dool en Dick Leegwater
- 38 — **INGEZONDEN BRIEF: BESTE GEZONDHEIDSZORGSECTOR,**
Iris van Bennekom
- 42 — **EPD VERBETERT KWALITEIT IN DE ZORG**
René van den Assem

STURING EN MANAGEMENT

- 48 — **STURING BINNEN KADERS**
René Matthijssse en Arjan van Venrooy
- 52 — **VERSCHUIVENDE VERANTWOORDELIJKHEDEN IN DE GEZONDHEIDSZORG**
Boudewijn Dessing
- 56 — **DE OPERATIONELE EILANDEN ZULLEN LANGZAAM VERDWIJNEN**
Koos van der Spek

ACHTER DE SCHERMEN

- 60 — **REDACTIONELE BIJDRAGE**
- 64 — **COLOFON**



**KEN JIJ DE
ANDERE
AMBTENAAR?**



WIM SCHIMMEL

BESTE LEZER,

'Afgelopen weekend stond ik langs het hockeyveld. Sophie, mijn oudste dochter van twaalf, speelde een uitwedstrijd. Ik had mij opgeworpen om haar en haar teamgenoten op en neer te rijden. Toen ik daar langs het veld stond en die meisjes over het kunstgras zag rennen, bedacht ik mij hoeveel Sophie en haar team in de afgelopen jaren zijn gegroeid.

Toen ze in de F'tjes begon, keek ik op zaterdagochtend naar een kluit achter de bal aanrennende meisjes. Ze zaten dan wel samen in één team, maar speelden nog niet samen. Het duurde even voordat ze zich realiseerden dat om samen te werken je niet allemaal hetzelfde moet doen, maar ieder iets anders.

Nu ze in de C'tjes zitten, is een volgende fase aangebroken: het team begint naar hun trainer te luisteren. Die geeft de dames tactische aanwijzingen in de rust en bedenkt een andere strategie.

Wie goed kijkt ziet overal ontwikkeling. Maakt de Nederlandse overheid op dit moment niet een organisch groeiproces door waarbij beleidsdepartementen en uitvoeringsorganisaties langzaam nieuwe vormen van samenwerken ontdekken? Enkele jaren geleden waren de uitvoeringsorganisaties, zwart-wit gesteld, nog vooral op hun eigen presteren gerichte entiteiten. Zij hadden de dwingende hand van de centrale overheid hard nodig om goed te functioneren.

Inmiddels hebben de uitvoeringsinstanties hun intern functioneren goed genoeg op orde om zich op hun omgeving te richten. Voorzichtig beginnen ze samenwerking te zoeken met andere organisaties. Parallel hieraan verandert de rol van de coach, de centrale overheid. Hij legt niet meer op, maar laat los en stuurt op resultaat. Zowel in het onderwijs, de zorg, de sociale keten als bij de lokale overheden is dit proces aan de gang. Een prachtige ontwikkeling vind ik de samenwerking tussen de onderwijssector en gemeenten, die bestanden vergelijken om vroegtijdige schoolverlaters op te sporen en aan te pakken.

Hierdoor excelleren uitvoeringsinstanties niet alleen steeds meer op hun eigen specialisme, maar proberen zij ook gezamenlijk nieuwe strategieën uit én zetten betere resultaten neer. En dat is een ontwikkeling die – net als bij mijn dochters hockeyteam – nog lang niet ten einde is.

Hoe die samenwerking binnen de rijksoverheid zich in de komende jaren kan ontwikkelen én wat dit ons te bieden heeft, is het onderwerp van dit themaboek. Ik heb er alle vertrouwen in dat de Nederlandse overheid met de geboden inzichten nog veel kan bereiken. Veel leesplezier.'

Wim Schimmel
Directeur Verdonck, Klooster & Associates



JEROEN HINFELAAR

NEDERLAND IS TOE AAN EEN NETWERK- OVERHEID

De Nederlandse overheid opereert in een steeds complexer en dynamischer krachtenveld. Zelfbewuste burgers eisen veiligheid, een hoge kwaliteit dienstverlening en een adequate handhaving. Steeds meer vraagstukken krijgen een internationale dimensie. De invloed van Europese wetgeving neemt toe, steeds meer bedreigingen komen (mede) uit het buitenland. Denk aan grensoverschrijdende misdaad en terrorisme, wisselende migratiestromen, vogelgriep of varkenspest, toenemende luchtverontreiniging, overstromende rivieren en een stijgende zeespiegel. De overheid moet hierdoor snel kunnen "schakelen", van wijk tot wereld. De uitvoerende taken en prestaties van de overheid vinden plaats onder toenemende druk. Het is bijzonder lastig om het in de ogen van de burgers goed te doen. Het vertrouwen in de overheid bevindt zich volgens de media op een ongekend laag niveau.

De afgelopen jaren is al veel nagedacht over de vraag wat er aan de hand is, en hoe de overheid hierop het best kan reageren. Traditionele reacties blijken niet meer toereikend. Meer regelgeving is niet langer het beste antwoord, een nieuw maatschappelijk vraagstuk beantwoorden met de oprichting van opnieuw een nieuwe organisatie evenmin. Want hoe verhouden de nieuwe regels zich tot de bestaande regelgeving? Wat is de toegevoegde waarde van de nieuwe organisatie ten opzichte van de reeds bestaande? Hoe borgen we de samenhang binnen dit steeds verder uitdijende geheel? Zijn we nog wel flexibel genoeg? Ondanks alle goede bedoelingen is het risico groot dat de complexiteit verder toeneemt, en de effectiviteit hierdoor afneemt.

Wat moet er dan wél gebeuren?

Langzamerhand verschijnen de eerste contouren van de nieuwe antwoorden. Steeds vaker richten overheidsorganisaties hun aandacht terecht *op de manier waarop* de overheid haar taken uitvoert, op de manier waarop de overheid is ingericht. De vraag die hierbij centraal staat is: hoe kunnen we "meer presteren met minder"?

Over diverse moderne inrichtingskeuzes bestaat overeenstemming: we gaan meer vraaggestuurd werken, van buiten naar binnen, we vragen niet meer naar de bekende weg, we bieden *no wrong door*, we streven naar pro-actieve dienstverlening, we maken één loket voor burgers en bedrijven, we kiezen een standaard authenticatievoorziening (DigiD), we bieden de burgers multi-channel (internet, telefonie, balie, post, fax) toegang en ruimere openingstijden. Ook over de middelen waarmee we genoemde keuzes invulling willen geven, bestaat globale overeenstemming. We gaan meer standaardiseren, we voeren basisregistraties in en één burgerservicenummer, de Nederlandse Overheids Referentie Architectuur (NORA) staat in de steigers, enzovoort.

Hoewel bovenstaande scenario's en oplossingsrichtingen sterk richtinggevend zijn voor toekomstige ontwikkelingen, zijn we hiermee zeker niet klaar. De benadering van buiten naar binnen heeft weliswaar geleid tot het ontwerp van een nieuwe "voorgevel", maar hiermee hebben we nog geen nieuw gebouw. Wat betekent "één loket" voor de bestaande overheidsorganisaties? Van wie is dit loket? Wat is de impact van de basisregistraties op bijvoorbeeld gemeenten? Hoever willen

INLEIDING

ORGANISATIE EN SAMENWERKING

INFORMATISERING

STURING EN MANAGEMENT

ACHTER DE SCHERMEN

we gaan met standaardisatie? Wat betekent dit voor de autonomie van de verschillende partijen?

Ook op bestuurlijk vlak ontstaan nieuwe vragen. Hoe ontwerpen we de moderne overheid? Moeten we dit centraal en hiërarchisch aansturen? Of moeten we juist durven vertrouwen op organische ontwikkelingen en op de kennis, ervaring, ambitie, energie en samenwerkingsbereidheid van de uitvoeringsorganisaties? Wat wordt een ieders rol in de keten? Moeten we Shared Service Centers inrichten? Hoe borgen we de samenhang? Hoe zorgen we ervoor dat we in de nieuwe situatie voldoende flexibel blijven? Wie bestuurt deze verandering?

Hiernaast is nog een andere ontwikkeling relevant. De laatste jaren zien wij op het gebied van informatisering een omkering ontstaan. Waar vroeger het beleid de informatievraag en technologie bepaalde, zien we tegenwoordig ook een beweging de andere kant op. Technologische ontwikkelingen ontsluiten nieuwe informatie en maken niet alleen andere organisatievormen mogelijk, maar zelfs nieuw beleid. De symbiotische wisselwerking die zo ontstaat, maakt niet alleen nieuwe overheidsdienstverlening mogelijk, maar tilt ook de kwaliteit van het bestaande naar een hoger niveau.

Uit bovengenoemde ontwikkelingen en vraagstukken zal stap-voor-stap een moderne overheid ontstaan. In onze ogen moet hiertoe op een drietal dimensies een transformatie plaatsvinden: samenwerking binnen netwerken, meer aandacht voor informatisering en een overkoepelende regievoering. Beter samenwerking in de uitvoering is gewenst, omdat integrale oplossingsrichtingen nodig en mogelijk zijn, die ook steeds vaker een multisectoraal karakter hebben. Als de overheid zich op uitvoeringsniveau flexibel organiseert, is het mogelijk om snel in te spelen op plotselinge veranderingen en (eventueel tijdelijke) oplossingen te bieden.

Beter informatiebeleid en optimaal gebruik maken van de mogelijkheden die technologie biedt, maakt deze ontwikkeling mogelijk. Doordat, door de vooruitgang van de techniek, informatie met anderen beter deelbaar is, verdwijnen de traditionele muren tussen organisaties en kunnen overheidsinstellingen zich geheel toeleveren op hun kernactiviteiten en bovendien sneller en beter communiceren met de burger.

Deze grote flexibiliteit op uitvoeringsniveau gaat gepaard met heldere sturingsmodellen en prestatiecriteria vanuit beleidsniveau. Beleidsverantwoordelijken schrijven straks in meerdere mate het "wat" voor, en in mindere mate het "hoe". Zij vertrouwen op het zelforganiserende vermogen van de uitvoeringsorganisaties om deze oplossingen vervolgens binnen bestuurlijke en wettelijke kaders te realiseren.

In deze publicatie wordt een visie gegeven op hoe die vernieuwende overheid eruit zou kunnen zien. Dit visiedocument is dan ook niet een spoorboekje voor de toekomst. Wel een reisgids die een indruk geeft van de veranderingen die ons te wachten staan. Een discussiestuk om uiteindelijk samen de beste route mee te bepalen.

Dit themaboek bestaat uit drie delen. In elk deel zal één van de bovengeschetste dimensies worden besproken. Deze visieverhalen zullen steeds worden aangevuld met een praktijkverhaal: wat betekent een vernieuwende overheid voor een specifieke sector? Daarnaast zullen wij steeds een deskundige aan het woord laten die vanuit zijn of haar perspectief de moderne overheid belicht.

Maar laten we vooral niet vergeten voor wie we het allemaal doen: de burger. Uiteindelijk bepaalt hij of de vernieuwende overheid succesvol wordt. Wij sluiten de inleiding hierbij af met een eenvoudige conclusie: ondanks alle onzekerheden van het moment staat voor ons één ding vast: Nederland is toe aan een netwerk-overheid!

**WAAR VROEGER HET
BELEID DE TECHNOLOGIE
BEPAALENDE,
ZIEN WE TEGENWOORDIG
OOK EEN BEWEGING DE
ANDERE KANT OP**

INLEIDING > ICTU > DIRECTEUR > SIEP EILANDER

ORGANISATIE EN SAMENWERKING
INFORMATISERING
STURING EN MANAGEMENT
ACHTER DE SCHERMEN

OP WEG NAAR EEN PERSOONLIJKE OVERHEID

SIEP EILANDER IS DIRECTEUR VAN HET ICTU. DE ICT UITVOERINGSORGANISATIE ONTWIKKELT EN IMPLEMENTEERT VERNIEUWENDE ICT-PROJECTEN BINNEN HET OVERHEIDSVELD. **AAN DE HAND VAN EEN FICTIEVE DAGBOEKPAGINA UIT 2015** LEGT HIJ UIT HOE DE VERNIEUWENDE OVERHEID DE RELATIE TUSSEN BURGER EN PUBLIEKE SECTOR VERANDERT.

'Ik denk dat de meeste mensen zich niet realiseren hoe groot de veranderingen zijn die ons nog verder te wachten staan. E-government gaat niet alleen de relatie tussen burger en overheid ingrijpend veranderen. Ook de manier waarop de overheid is georganiseerd, zal nooit meer dezelfde zijn. Niet dat ik verwacht dat straks alle overheidsdiensten uitsluitend *web based* zijn. Anders dan een bedrijf heeft de overheid immers de sociale verplichting al zijn klanten goed te behandelen,

**WAARVOOR
WE HET
DOEN**

23 oktober 2015, 03:36 uur

Geruisloos kruipt Siep Eilander achter zijn computer. Hij kan de slaap niet vatten. Ook op dit uur produceert de nieuwe snelweg een doordringende en niet aflatende achtergrondruis. Af en toe meent hij zelfs het remmen van een auto of het claxonneren van een vrachtwagen te horen.

Dit is niet hoe Siep zich zijn verhuizing naar het platteland had voorgesteld. Niet nadat hij na lang zoeken de perfecte kavel had gevonden en het huis van zijn dromen heeft laten bouwen. Dé kroon op zijn werkzame leven. Dus surft Siep naar zijn persoonlijke internetpagina op het Burgerportal van de overheid. Hij geeft zijn DigiD op en typt het woord “geluidsoverlast” en het nummer van de nieuwe snelweg in. Even denkt de computer na. Bij het licht van de bureaulamp stelt het systeem enkele vragen.

Dan verschijnt in een pop-upschermd de mededeling: “U heeft één nieuw e-mail-bericht.” Siep leest aandachtig de informatie die de overheid hem zojuist heeft toegezonden. Door problemen met de leveranciers zijn de geluidswallen van de nieuwe snelweg nog niet af. Het is de verwachting dat deze pas volgende maand worden geplaatst. Dan zal de oude dorpskern niks meer van het voorbijrazende verkeer merken.

Een kleine, triomfantelijke glimlach verschijnt op de lippen van de onlangs gepensioneerde, voormalige ICTU-directeur. Hij heeft zich dit exacte bericht misschien al zo’n twintig keer laten toesturen. Elk keer als hij ’s nachts de slaap niet kon vatten. Dit is namelijk precies de op maat gesneden dienstverlening waaraan de Nederlandse overheid sinds het begin van de eeuw zo hard heeft gewerkt. En waaraan ook Siep, door zijn werk voor het ICTU, zijn steentje heeft bijgedragen.

Als je tegenwoordig ziet hoe makkelijk het communiceren met de overheid is, zou je bijna vergeten hoe dat tien, vijftien jaar geleden ging. Neem de manier waarop hij aan dit kavel is gekomen. Vroeger was dat een hele klus. De uitgifte van bouwpercelen werd alleen bekend gemaakt in plaatselijke gemeenteblaadjes. Onbegonnen werk die krantjes allemaal in de gaten te houden. Nu hoefde hij slechts via internet zijn interesse kenbaar te maken om een gepersonaliseerde lijst van bouwkavels zijn kant op te laten komen.

En dan de bouwvergunningen, het was één-twee-drie duidelijk wat hij wel en niet mocht doen. Was daar vroeger maar eens om gekomen. Of de verhuizing. Niet meer bij twee gemeenten langs om je in en uit te schrijven. Maar gewoon even een simpele adreswijziging op internet en alle overheidsinstanties waren meteen op de hoogte.

Maar de grootste “lol” beleeft Siep eigenlijk nog aan die nieuwe snelweg. Sinds de aankoop van dit kavel laat hij zich door de overheid exact op de hoogte houden van de vorderingen van de werkzaamheden. Dat was vooral handig toen het nog niet over geluidsoverlast ging, maar over het precieze tracé en de aanvoerroutes.

Het mooie was dat niet alleen hij die informatie ontving, maar ook al zijn bureaus op deze postcode. Dus toen de overheid van plan bleek een aanvoerroute naar de nieuwe snelweg dwars door hun dorpskern te leggen, was de buurt zo gemobiliseerd. Van die aanvoerroute heeft toen nooit iemand meer iets vernomen.

dus ook de burgers die nu nog niet *on line* zijn en dat ook nooit gaan worden. Maar ook de burger die niet op het internet surft, zal veel gaan merken van de metamorfose die de overheid nu ondergaat. De betere samenwerking tussen uitvoeringsinstanties en het verbeteren en samenvoegen van processen, levert namelijk een enorme kwaliteitsimpuls op. Bovendien kan de overheid straks voor hetzelfde werk met minder ambtenaren toe.

De eerste winst wordt behaald bij het automatiseren van nu nog handmatige processen en processtappen. Door te automatiseren haal je daar namelijk de inconsistenties uit. Die fouten vallen nu eenmaal niet te standaardiseren. Daarnaast neemt de dienstverleningssnelheid toe omdat werken over het internet sneller gaat dan werken met papieren-dossiers en over vele schijven.

Een ander groot verschil is dat het minder makkelijk zal zijn de overheid te bedotten. Doordat bestanden aan elkaar worden gekoppeld, is het straks niet meer mogelijk een uitkering aan te vragen als je een dure auto rijdt. Hierdoor zal er in de toekomst minder fraude zijn.

Een deel van die winsten zie je nu al worden gerealiseerd. Procesmatig werken begint binnen het overheidsapparaat gemeengoed te worden. Ook neemt het algemene kennisniveau onder ambtenaren toe. Niet voor niets zie je dat externe leveranciers die puur en alleen extra handjes inbrengen – en geen extra kennis – de laatste jaren binnen het overheidssegment steeds moeilijker aan werk komen.

Maar de allerbelangrijkste verandering zal zijn dat we straks een “persoonlijke” overheid hebben. Dit is wat ik heb geprobeerd te schetsen in de imaginaire dagboekpagina van 23 oktober 2015. **Deze benadering is mogelijk doordat de overheid de individuele burger straks veel beter weet te vinden, beter kent en interactief met hem informatie kan uitwisselen.**

Nu staat de burger nog op zestig verschillende plekken binnen het overheidsapparaat geregistreerd. Al die puzzelstukjes informatie kunnen niet bij elkaar worden gelegd om tot één duidelijk beeld van de burger te komen. Bovendien is het goed mogelijk dat deze verschillende puzzelstukjes met elkaar in tegenspraak zijn. Die beide problemen horen tot het verleden als de overheid met de basisregistraties gaat werken.

Als de overheid dat duidelijke beeld van elke individuele burger heeft, kan het gericht met die burger communiceren. Dus bijvoorbeeld pro-actief mijn paspoort verlengen of gericht informatie toesturen over regelingen die op mij van toepassing zijn. De overheid wordt een echte dienstverlener.

Dit zal echter geen éénrichtingsverkeer zijn. Ook in de uitvoering zal er een spel van vraag en aanbod ontstaan. Als burger kan ik straks aangeven over welke zaken ik door de overheid op de hoogte wil worden gehouden. Zoals het voorbeeld op de dagboekpagina van de aanleg van een snelweg bij mij om de hoek. Of dat ik bepaalde informatie juist niet meer wens te ontvangen. Het voorbeeld van de geluidswallen maakt duidelijk dat de nieuwe technologie uitnodigt tot betrokkenheid van en zelfs een vorm van toezicht door burgers. Dit alles zal ervoor zorgen dat er onder de bevolking meer draagvlak voor “de overheid” zal ontstaan. Koppel dit aan het feit, dat een betere bedrijfsvoering en meer aanzien leidt tot een verhoogde ambtelijke trots en de dienstverlening zal nog eens een extra kwaliteitsimpuls krijgen.’



*Siep Eilander
is directeur van
het ICTU*

ÉÉN LOKET VOOR ALLE VERGUNNINGEN



GOED BESTUUR VEREIST SAMEN- WERKING

PAGINA 20 >>

Guus Delen, René Matthijssse en Arjan van Venrooy, hun visie over **duurzaamheid vanuit flexibiliteit**

PAGINA 24 >>

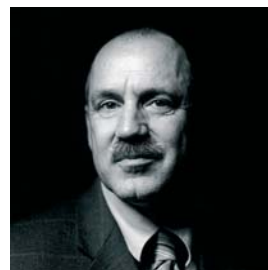
De vier wezenlijke verschillen tussen beleidsdepartementen en uitvoeringsinstanties volgens **Marjolein ten Kroode**

PAGINA 28 >>

Willem-Jan van Elk en René Montenarie bespreken de **verdwijning van de klassieke onderwijsinstelling**

SAMENWERKING BINNEN NETWERKOVERHEID

‘DUURZAAMHEID VANUIT FLEXIBILITEIT’



GUUS DELEN



RENÉ MATTHIJSSE



ARJAN VAN VENROOY

INLEIDING

ORGANISATIE EN SAMENWERKING > VKA > GUUS DELEN, RENÉ MATTHIJSSE EN ARJAN VAN VENROOY

INFORMATISERING

STURING EN MANAGEMENT

ACHTER DE SCHERMEN

ICT VERBETERT SAMENWERKING EN CREËERT ZO DE MOGELIJKHEID OM COMPLEXE MAATSCHAPPELIJKE PROBLEMEN OP TE LOSSEN. DE OVERHEID TRANSFORMEERT NAAR EEN OP THEMATIEK GERICHTE NETWERKOVERHEID. ‘DE BETERE UITWISSELBAARHEID VAN INFORMATIE ZORGT ERVOOR DAT ER NU DAADWERKELIJK KAN WORDEN GESPECIALISEERD’, STELT ARJAN VAN VENROOY.

RENÉ MATTHIJSSE: ‘Om complexe, maatschappelijke problemen op te lossen, is steeds vaker een multidisciplinaire aanpak vereist. Neem het verbeteren van leefkwaliteit in de grote stad. Bij het omtoveren van een probleemwijk in een bloeiende en veilige multiculturele omgeving zijn vele partijen betrokken. Denk aan de agenten op de wijkpost, het maatschappelijk werk, de onderwijsinstellingen, de woningcoöperatie en private partijen als de lokale middenstand. Om de problemen aan te pakken komen zij niet tot één oplossing, maar tot een samenspel van maatregelen dat effect creëert.’

ARJAN VAN VENROOY: ‘Vandaar dat het klassieke, verkokerde organisatiemodel van de (rijks)overheid niet meer voldoet. Dit model gaat uit van één instelling – bijvoorbeeld een ministerie – die verantwoordelijk is voor het oplossen van een van tevoren gedefinieerd, maatschappelijk probleem. Dit organisatiemodel onderkent onvoldoende de

geschetste noodzaak van samenwerking. Vandaar dat de ketenbenadering tegenwoordig wordt gebruikt om maatschappelijke problemen op te lossen. Een verzameling partners werkt samen aan de oplossing van een maatschappelijk probleem. Voorbeelden hiervan zijn de inburgeringsketen en de keten voor werk en inkomen.’

GUUS DELEN: ‘Ook aan dit model kleven echter nadelen. Doordat in de praktijk ketens vaak volgens een vooraf vastgesteld patroon werken, zijn de ketenpartners onvoldoende in staat om in te spelen op de veranderende, maatschappelijke problemen en de wensen van burgers, belangengroepen en bedrijfsleven. Ook de ketenbenadering kan dus leiden tot verkokering. Om in te kunnen spelen op veranderende maatschappelijke problemen en de dynamiek van de omgeving, is het daarom noodzakelijk het overheidsapparaat naar een netwerkorganisatie te transformeren.’

INFORMATISERING ALS KATALYSATOR

ARJAN VAN VENROOY: 'Een netwerk onderscheidt zich op twee wezenlijke punten van een keten. Waar de handelingen in een keten vaak volgens een vaststaand patroon verlopen, is een netwerk fluïde. Het is in feite een verzameling van zich steeds veranderende en aanpassende ketens. Die aanpassingen zijn niet willekeurig. Er formeren zich samenwerkingsverbanden al naar gelang de wensen die de burger bij de overheid neerlegt. Dat is het tweede onderscheid: een netwerk is vraaggestuurd, een keten aanbodgestuurd.'

GUUS DELEN: 'Aan het ontstaan van een netwerk-overheid ligt dus een maatschappelijke noodzaak ten grondslag. De mogelijkheid ertoe wordt echter geboden door het slim inzetten van informatie. De technologische ontwikkelingen van de afgelopen jaren maken het mogelijk voor organisaties om op een andere manier samen te werken en aangestuurd te worden.'

RENÉ MATTHIJSSSE: 'De belangrijkste katalysator hierbij is de betere uitwisseling van gegevens. In het pre-internettijdperk was informatie alleen binnen de organisatie deelbaar. Dit leidde tot de eerder geschetste, grote, bureaucratische organisaties die verantwoordelijk waren voor een compleet beleidsterrein. Binnen een beleidsterrein – waar door de dominantie van de grote organisatie de informatie al was gestandaardiseerd –

AAN HET ONTSTAAN VAN EEN NETWERK- OVERHEID LIGT EEN MAATSCHAPPELIJKE OORZAAK TEN GRONDSLAG

konden ketens ontstaan. Nu maakt rijksbrede standaardisering van gegevens de uitwisseling van informatie tussen ketens mogelijk en treden we het tijdperk van de netwerkorganisatie binnen.'

GEMEENSCHAPPELIJKE VOORZIENINGEN NOODZAKELIJK

ARJAN VAN VENROOY: 'Binnen een dergelijk overheidsnetwerk bestaat voor uitvoeringsinstanties al jaren de impuls om te specialiseren. Toeleggen op dat waarmee toegevoegde waarde wordt gecreëerd drukt kosten, vergroot kwaliteit en zorgt voor flexibiliteit. De betere uitwisselbaarheid van informatie zorgt ervoor dat er nu daadwerkelijk kan worden gespecialiseerd.'

RENÉ MATTHIJSSSE: 'Vandaar dat overheidsorganisaties beleidsafhankelijke taken steeds vaker gezamenlijk laten uitvoeren in de vorm van Shared Services Centers (SSC's). Een SSC is een resultaatverantwoordelijke eenheid binnen de overheid, die tot taak heeft het leveren van diensten op specifieke specialisatie (zoals administratie, personeelszaken, informatie-technologie, inkoop e.d.), aan andere organisaties binnen de publieke sector, op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs.'

GUUS DELEN: 'Het meest in het oogspringende voordeel van Shared Services is natuurlijk lagere kosten. Door schaalgrootte en specialisatie kan een SSC efficiënter werken. Bovendien worden de kosten voor de afnemer transparant en variabel. Zo ontstaat een impuls om op kosten te sturen.'

RENÉ MATTHIJSSSE: 'Bij het oprichten van Shared Services Centers draait het echter niet alleen om efficiency. Er ontstaat immers kennisdeling tussen organisaties. Door de schaalgrootte bieden SSC's bovendien goede loopbaanmogelijkheden aan medewerkers. Deze instellingen worden zo interessante werkgevers en zullen in staat zijn kwalitatief goede medewerkers aan zich te binden, hetgeen het niveau van de dienstverlening natuurlijk alleen maar ten goede komt. Tot slot kunnen deze instellingen beter de continuïteit van de dienstverlening garanderen. Door hun schaalgrootte wordt het mogelijk in ploegendiensten te werken en is er minder sprake van kwetsbaarheid door ziekte en vakantie.'

SHARED SERVICES KOMEN NIET VANZELF VAN DE GROND

ARJAN VAN VENROOY: 'Ondanks het feit dat alle betrokkenen dus grote baat hebben bij de oprichting van SSC's, komen deze instellingen niet vanzelf van de grond. Een van de voornaamste struikelblokken is, dat bij de oprichting van een Shared Services Center een relatief groot aantal onafhankelijke partijen is betrokken. Hierdoor is het lastig de werkprocessen van de beoogde afnemers te standaardiseren, terwijl werken met een SSC vooral zin heeft als zoveel mogelijk afnemers waar mogelijk dezelfde generieke set van diensten betrekken. Dus als bijvoorbeeld verschillende partijen hun salarisadministratie door een gezamenlijke leverancier laten uitvoeren, is het verstandig als zij met dezelfde beloningssystematiek werken.'

RENÉ MATTHIJSSSE: 'Dit betekent, dat er éénduidig opdrachtgeverschap moet zijn, anders schep je de vraag naar maatwerk en wordt het oorspronkelijke doel van uniformiteit en schaalgrootte teniet gedaan.'

GUUS DELEN: 'Idealiter standaardiseren de betrokkenen ieder eerst hun processen, voordat zij deze aan een Shared Services Center overdragen. In ieder geval moeten zij een proces eerst goed kennen voordat het wordt uitbesteed. Dit betekent dat alle dwarsverbanden die het proces met de rest van de bedrijfsvoering heeft – zowel op procesniveau als technisch niveau – in kaart moeten worden gebracht. Welke input gaat het proces in? Op welke resources – apparatuur, medewerkers – legt het proces beslag? Welke producten levert het proces op? En ten slotte: hoe wordt het proces gedocumenteerd en aangestuurd?'

ARJAN VAN VENROOY: 'Als die stappen bij het inrichten van Shared Services onachtzaam worden genomen, kan deze operatie tot grote problemen leiden. Dan worden er mogelijk uit de bedrijfsvoering "per ongeluk" met het uit te besteden proces delen van andere processen weggesneden. Of stappen er medewerkers naar het SSC over, die ook bij andere dan de uit te besteden werkzaamheden betrokken zijn. Al met al is de oprichting van een SSC geen stap die lichtzinnig kan worden genomen. Reken erop dat het totale organisatieproces enkele jaren in beslag neemt.'

GUUS DELEN: 'Als het Shared Services Center eenmaal is opgericht, moeten de afnemers tot een gezamenlijk opdrachtgeverschap komen. Een SSC werkt het efficiëntst als de eisen en wensen van haar afnemers via één kanaal binnenkomen. Deze opdrachtgever categoriseert en prioriteert – de budgetruimte zal altijd beperkt zijn – de wensen van de verschillende gebruikers. Vervolgens geeft hij opdrachten aan het SSC, bij voorkeur op basis van heldere overeenkomsten en afspraken.'

BELANGRIJKSTE RANDVOORWAARDEN

RENÉ MATTHIJSSSE: 'Naast de verdergaande specialisatie wordt de overheid steeds meer een informatie-gedreven organisatie. Organisatie-infrastructuur en informatie-infrastructuur zullen steeds verder versmelten in een netwerkoeverheid. Hierdoor wordt de aansturing van informatisering een bestuurlijk vraagstuk. De vraag of en hoe bepaald beleid moet worden ingezet, zal niet meer los kunnen worden gezien van de (on)mogelijkheden van informatisering die voor de uitvoering van dit beleid noodzakelijk is.'

ARJAN VAN VENROOY: 'De rol van de centrale overheid verandert ingrijpend. Niet alleen worden de hogere echelons verantwoordelijk voor strategische informatiseringvraagstukken, ook zullen zij op een andere manier de voor het uitvoeren van het beleid verantwoordelijke afdelingen en organisaties moeten aansturen.'

RENÉ MATTHIJSSSE: 'Om te komen tot betere samenwerking binnen een netwerkoeverheid, moet dus een aantal randvoorwaarden worden ingevuld. Op informatieniveau moet een overheidsbrede, generieke informatie-infrastructuur worden ontwikkeld die voorziet in informatievoorziening en Shared Services. Op beleidsniveau moet worden gekomen tot een nieuwe manier van aansturen die ruimte laat voor het zelforganiserende en lerende vermogen van uitvoeringsorganisaties, die steeds meer gaan opereren als een netwerkorganisatie.'

DE REDERIJ EN ZIJN MAMMOETTANKERS

INLEIDING

ORGANISATIE EN SAMENWERKING > SOCIALE VERZEKERINGSBANK > MARJOLEIN TEN KROODE

INFORMATISERING

STURING EN MANAGEMENT

ACHTER DE SCHERMEN

‘Betrek uitvoering bij maken van beleid’

BELEIDSDEPARTEMENTEN EN UITVOERINGSINSTANTIES VERHOUDEN ZICH TOT ELKAAR ALS EEN REDERIJ EN ZIJN MAMMOETTANKERS. MARJOLEIN TEN KROODE BENOEMT DE VIER WEZENLIJKE VERSCHILLEN. PAS ALS WE ACCEPTEREN DAT BEIDE DOMEINEN HUN EIGEN LOGICA HEBBEN, KUNNEN ZE GOED SAMENWERKEN EN IEDER EXCELLEREN.

1.

UITVOERING GAAT OVER BEDRIJFS- VOERING EN BEDRIJFSMATIG WERKEN

‘Anders dan een beleidsdepartement heeft de Sociale Verzekeringsbank (SVB) vooral bedrijfskundige kennis nodig, geen bestuurskundige. Ons werk komt grotendeels neer op het beoordelen van rechten en het betalen van uitkeringen. Dit vereist een perfect ingericht proces, het goed doorlopen van plannings en het halen van budgetten en deadlines. Al we een opdracht krijgen vanuit het beleidsdepartement voeren we die opdracht zo goed mogelijk uit. We kijken daarbij of een opdracht haalbaar is, niet of hij maatschappelijk gezien wenselijk is. Dat laatste spreekt voor ons voor zichzelf. Wat de procesgang betreft kunnen de uitvoeringsinstanties zich daarom beter vergelijken met én leren van financiële instellingen. Hun procesmatige manier van werken lijkt het meest op ons primair proces.

Maar uiteraard zullen we nooit een commerciële instelling worden. Het innen van belastingen en het binnen wettelijke kaders uitbetalen van uitkeringen is een publieke taak, waarvoor geen andere partij is dan de overheid. Dat werpt de vraag op hoe je dan – bij afwezigheid van concurrentie – toch **impulsen kunt creëren om uitvoeringsinstanties kwalitatiever, efficiënter en innovatiever te laten werken.**

Ik ben zelf een groot voorstander van het werken met benchmarkgegevens, zoals die uit de Rijksbrede Benchmark. Reken maar uit wat de jaarlijkse kosten zijn per verstrekte uitkering. Dat kun je vergelijken met wat er elders in het publieke domein gebeurt. Ons helemaal vergelijken met het bedrijfsleven zou namelijk te ver gaan. Aan ons worden nu eenmaal eisen gesteld die voor het bedrijfsleven niet gelden.’

2. DE UITVOERING BEHOEFT EEN COMPLEXERE INFORMATIE-INFRASTRUCTUUR

'Bij een uitvoeringsinstantie als de SVB wordt gewerkt met complexe ICT-systemen, in ons geval de betaalstraten en de systemen voor gevalsbehandeling. De complexiteit van die systemen neemt alleen maar toe nu we overheidsbreed generieke ICT aan het introduceren zijn. Er is specialistische kennis nodig om met dat soort systemen te werken en er wijzigingen in door te voeren.

Hoe specifiek de benodigde kennis is, blijkt als je je realiseert dat de uitvoeringsorganisaties vaak een samensmelting zijn van verschillende organisaties uit het verleden. Al die organisaties hebben hun legacysystemen ingebracht die nu met elkaar moeten communiceren. Dat maakt hun systeemlandschap – net als die van veel andere uitvoeringsinstanties – uniek.

Daarin verschilt een uitvoeringsinstelling wezenlijk van een beleidsdepartement. De informatie-infrastructuur op een beleidsdepartement ondersteunt het proces van beleidsontwikkeling en alle documenten die hierbij horen en is voor alle beleidsdepartementen grotendeels gelijk. Het omvat bijvoorbeeld de applicaties in het Office-programma van Windows, een documentmanagementsysteem en een gestandaardiseerde werkplek.'

3. DE UITVOERING HEEFT EEN ANDERE DYNAMIEK

'Een beleidsmaker kan van vandaag op morgen een andere koers inzetten. Dat is het wezen van het democratische systeem. Na de verkiezing kan elke nieuwe regering 'het allemaal anders gaan doen.' En eens in de zoveel jaren wordt de koers ook daadwerkelijk fors veranderd.

Het besluit om de koers te wijzigen is redelijk snel genomen. De uitwerking van het nieuwe beleid dat daarbij hoort en de besluitvorming daarover duurt echter langer. De implementatie – zeker als het majeure veranderingen in de uitvoering betreft – heeft tot slot een andere tijdshorizon. **Niet omdat we niet snel willen veranderen maar omdat we niet snel kunnen veranderen.**

De SVB bijvoorbeeld is een al lang bestaande, uitgebalanceerde informatiefabriek. In ons

systeemlandschap kun je slechts stap voor stap kleine wijzigingen doorvoeren. Fouten kunnen wij ons niet veroorloven en wij doen er alles aan om die te voorkomen. Mocht in het ergste geval er toch iets niet werken, dan moeten we op onze schreden kunnen terugkeren.

Op dit punt lopen de beleids- en uitvoeringscyclus uit de pas. Waar de politieke koers om de vier jaar kan veranderen, hebben wij voor sommige veranderingstrajecten commitment nodig voor bijvoorbeeld investeringen over een lange reeks van jaren. Hiervoor zullen we over en weer begrip moeten kweken. Helemaal omdat wij als uitvoerders direct diensten aan de burger leveren. Wetgeving kan van de een op de andere dag veranderen, wij staan ervoor opgesteld om elke uitkering en elk pensioen elke maand op tijd op de rekeningen te hebben staan. Daarin scoort de SVB op dit moment 100 procent betrouwbaarheid. Daar gaan we voor!'

4. DE UITVOERING MOET FOUTEN KUNNEN MAKEN

'Vervolgens moet je ook accepteren dat bij veranderingsprocessen fouten gemaakt kunnen worden. Zoals eerder gezegd werken we met complexe systemen en is het van te voren niet altijd te voorspellen hoe veranderingen zullen uitpakken. Daarom is het van belang om concepten van de lerende organisatie te gebruiken bij het implementeren van beleidswijzigingen.

Pas als de uitvoeringsorganisatie niet leert van gemaakte fouten, is het bespreekbaar om betrokkenen de laan uit te sturen. Maar bij het eerste incident moet je niet meteen het ene team vervangen door het andere. Het betekent wel dat incidenten goed worden onderzocht en structureel worden opgepakt. En het betekent natuurlijk ook dat incident op incident onacceptabel is. Juist dit leerproces is zo ontzettend belangrijk om de kwaliteit van de dienstverlening continu te blijven verbeteren.

Bovendien ontstaat in een afstraffingscultuur het gevaar dat problemen worden verzwegen. Men houdt ze liever voor zich om de superieur niet in een lastig pakket te brengen. Nodeloos om te zeggen dat zo'n doofpotcultuur niet bevorderlijk is voor het lerende vermogen van een organisatie.'

Marjolein ten Kroode is lid van de Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank



EEN BELEIDS-MAKER KAN VAN VANDAAG OP MORGEN EEN ANDERE KOERS INZETTEN

Beleidsdepartementen en de uitvoeringsinstanties verhouden zich tot elkaar als een rederij en zijn mammoettankers. De reder en de kapitein hebben elkaar nodig, maar verschillen ook wezenlijk van elkaar. Waar de reder bepaalt waar naartoe zijn schepen moeten varen, beslist de kapitein op basis van zeekaart, weerbericht en ervaring hoe hij die haven gaat bereiken.

Hetzelfde geldt voor beleidsdepartementen en de uitvoering. Beleidsontwikkeling en uitvoering hebben ieder een eigen perspectief. Die worden met elkaar verenigd door een uitvoeringstoets én door beleidsevaluatie, waarbij kennis en ervaring uit de praktijk kan worden gebruikt om beleid – indien nodig – bij te stellen. Op die manier krijgt de uitvoering een plaats in de beleidscyclus. Pas dan kunnen beide domeinen goed samenwerken en ieder excelleren.

Om dit te bewerkstelligen overleggen de beleidsdepartementen al tijdens het beleidsontwikkelingsproces met de uitvoeringsinstanties. Ze bespreken met elkaar de uitvoeringsaspecten van mogelijk beleid en doen een uitvoeringstoets. Is het beleid in termen van tijd, geld, handhaafbaarheid en controleerbaarheid haalbaar?

Als het beleid vervolgens is vastgesteld, schrijft "Den Haag" de uitvoering alleen het wat voor, niet het hoe. Dit laatste is aan de uitvoering. Dit hoe voorschrijven zou namelijk geen zin hebben. Daarvoor zijn kerncompetenties noodzakelijk die wel op de uitvoeringsinstanties maar niet op de ministeries aanwezig zijn.

Dit betekent echter niet dat de uitvoering totale vrijheid heeft. "Den Haag" ziet er natuurlijk op toe dat het uitvoeringsapparaat het hoe zo goed mogelijk invult. Ten eerste door het stellen van randvoorwaarden als wettelijke kaders en budgetten. Ten tweede door beleid en uitvoering gezamenlijk te evalueren.

Gecombineerd met het door de WRR voorgestelde experimenteerartikel ontstaat op deze manier de ruimte om te innoveren. Dan zullen instellingen vrijelijk over muren van de eigen organisatie kijken en samenwerking zoeken met andere uitvoeringsorganisaties. Hierdoor zullen we de komende jaren waarschijnlijk ontdekken dat we veel zaken dubbel doen in de uitvoering. We zullen ons daarop slimmer en efficiënter gaan organiseren zodat we een nog betere dienstverlening aan de burger kunnen leveren. In feite gaan we een fase in van *business process redesign*. Een tijdperk dat in het bedrijfsleven al eerder is begonnen.

Tegen die tijd zal de vergelijking van de uitvoering met een vloot mammoettankers scheef gaan lopen. Waar deze reuzenschepen veel tijd nodig hebben om te wenden, zullen de uitvoeringsinstanties door beter gebruik te maken van informatie en de stand van de technologie steeds flexibeler worden!

Willem-Jan van Elk en René Montenarie over het onderwijsveld:

‘DE KLASSIEKE ONDERWIJSINSTELLING VERDWIJNT’

Even voorstellen ...

Willem-Jan van Elk heeft als adviesgebieden Informatiemanagement en ICT in het onderwijs. Een van zijn recente opdrachten betreft de realisatie van een ICT-architectuur voor een ROC (regionaal opleidingscentrum) met 25.000 deelnemers. Een architectuur die ruimte geeft aan de ambities en onderwijsvisie van de instelling. In de volle breedte van het onderwijs zijn nu infrastructurele voorzieningen beschikbaar (werkplekken, Internet-aansluitingen) of in de maak (zoals elektronische leerdossiers en leeromgevingen). Volgens Willem-Jan komt het nu aan op de benutting daarvan voor “echte” onderwijsvernieuwing. Voor lerenden leidt dit tot aantrekkelijk onderwijs op maat, en dat “een leven lang”. Voor de samenleving betekent het: een hoger niveau van de beroepsbevolking.

René Montenarie stuurt in opdracht van Kennisnet, de internetorganisatie voor het onderwijs, een tweetal programma’s aan om de onderwijskwaliteit met behulp van ICT te verbeteren. Als programmamanager van de Educatieve contentketen helpt hij de betrokken partijen – zoals onderwijsinstellingen en uitgevers – om op vrijwillige basis tot standaarden voor het categoriseren en aanbieden van elektronische leermiddelen via internet te komen. Het educatief materiaal krijgt zo een eigen, traceerbare en controleerbare identiteit zonder dat dit afbreuk doet aan de unieke vorm en inhoud van elk leermiddel. Op deze manier komt de rijkdom aan *web based* leerstof binnen handbereik van alle onderwijsinstellingen en lerenden in Nederland. Daarnaast begeleidt hij de totstandkoming van een standaard voor een elektronisch portfolio. In dit portfolio houden lerenden zelf hun prestaties bij, zoals afgeronde cursussen en opleidingen, maar ook werkervaring. De lerende kan zo zijn eigen ontwikkeling vastleggen en wordt in staat gesteld zijn leven lang actief te blijven leren.



WILLEM-JAN VAN ELK



RENÉ MONTENARIE

De bredere context

‘Het interessante aan het onderwijsveld is dat maatschappelijke en technologische ontwikkelingen samenkomen en elkaar versterken. Aan de sociale kant zijn er de steeds meer individualistische en zelfredzame lerenden die onderwijs eisen dat geheel op hun eigen behoeften is toegespitst. Ook is er het steeds grotere belang dat onze economie hecht aan kennis en competenties. Niet voor niks roept de politiek dat we ons hele leven moeten blijven leren. Aan de technologische kant zie je de steeds betere uitwisselbaarheid van informatie. We slaan gegevens steeds meer gestandaardiseerd op, waardoor computersystemen steeds beter in staat zijn om met elkaar te communiceren.

Deze beide ontwikkelingen leiden ertoe dat in het onderwijsveld een soort spel van vraag en aanbod ontstaat. De lerende gaat op zoek naar de onderwijsinstelling, de opleiding, of het vak dat het best aansluit op zijn eigen ontwikkelwens. De docent kan voor het geven van zijn les niet uit twee boeken maar uit duizenden, vaak elektronische, leermiddelen kiezen.

Grote kans dat er een onderscheid ontstaat tussen het begeleiden en doceren van lerenden. De begeleider helpt de lerenden bij het formuleren van leervragen en het vinden van de juiste leermaterialen. De docent wordt door de begeleider ingeschakeld om specifieke kennis over te dragen. ICT zorgt ervoor dat al die verschillende leerpaden van lerenden kunnen worden gedocumenteerd. Zo verliest niemand het overzicht.

Wij voorzien dat de klassieke onderwijsinstelling, waar klassikaal wordt lesgegeven, verdwijnt. Op steeds meer onderwijsinstellingen zie je de bureau-stoeltjes langzaam plaatsmaken voor studieplekken met een op internet aangesloten computer. Ook in het onderwijs wordt de alomtegenwoordigheid

van ICT steeds vanzelfsprekender. Niet verbazingwekkend: de jeugd van tegenwoordig is met de computer opgegroeid. Het zijn, zoals Marc Prensky stelt, *digital natives*, terwijl de docenten in de regel *digital immigrants* zijn. Maar ICT is geen wondermiddel, wel een belangrijke *enabler* van onderwijsvernieuwing. Ook op de onderwijsinstelling van de toekomst zijn boek en schrift noodzakelijk. Er ontstaat gewoon een bredere mix aan leermiddelen.

Daarnaast verandert de relatie tussen onderwijsinstellingen onderling. Ieder individueel zijn ze straks slechts voor een deel van de opleiding verantwoordelijk. En dus zullen ze moeten samenwerken om lerenden tot volwaardige leden van onze maatschappij te maken.

Die ontkokering en noodzaak tot samenwerking zie je ook op departementaal niveau ontstaan. Niet voor niets is het ministerie van OCW bezig zich te kantelen naar een thematisch ingerichte organisatie. “Den Haag” hoopt zo de samenwerking en kruisbestuiving tussen de verschillende onderwijsinstellingen te faciliteren.

Waartoe dit allemaal leidt? Over tien, vijftien jaar zullen er steeds minder mensen zijn die het huidige, traditionele leerpad volgen. Aan de ene kant zullen steeds meer werkende volwassenen hun weg naar de schoolbank terugvinden. Aan de andere kant zullen door op maat gesneden onderwijs, lerenden steeds jonger hun talenten tot ontwikkeling brengen. ICT stelt ze daartoe niet alleen in staat door onderwijs op maat te bieden, maar ook doordat leren gewoon leuker wordt! Wij kijken niet vreemd op als straks een briljante vijftienjarige naast drie dagen op school twee dagen in de week baanbrekend wetenschappelijk onderzoek op de universiteit verricht. Vanwege de vergrijzing moeten we langer doorwerken tot ons pensioen? Wij denken, dat we eerder gaan beginnen!’

A photograph of a cluttered paper shop. In the background, wooden bookshelves are filled with books. A large potted plant with green leaves is on the left. In the foreground, a desk is covered with a large pile of papers and newspapers. A white paper shredder with black handles is on the desk. To the right, a grey filing cabinet with many small drawers is visible. A grey office chair is in front of the cabinet. A small green plant is on the floor next to the chair. The text 'PAPIERWINKEL VOOR BURGER WORDT KLEINER' is overlaid in the center.

PAPIERWINKEL VOOR BURGER WORDT KLEINER

BETERE SAMENWERKING MET STRATEGISCH INFORMATIE- BELEID

PAGINA 34 >>

Frans van den Dool en Dick Leegwater,
hun visie over **informatiebeleid als bestuurlijke
verantwoordelijkheid**

PAGINA 38 >>

Iris van Bennekom schrijft een brief:
Beste gezondheidszorgsector,

PAGINA 42 >>

René van den Assem bespreekt de
verbetering van de zorg door EPD

STRATEGISCH INFORMATIEBELEID

‘INFORMATIEBELEID ALS BESTUURLIJKE VERANTWOORDELIJK- HEID’



FRANS VAN DEN DOOL

DICK LEEGWATER

STRATEGISCH INFORMATIEBELEID IS EEN ESSENTIËLE VOORWAARDE VOOR BETERE SAMENWERKING BINNEN NETWERKEN. HOE MOETEN CENTRALE OVERHEID, INFORMATIEREGISSEURS EN UITVOERINGSORGANISATIES DIT BELEID VORMGEVEN? ‘EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID GAAT NIET ALTIJD HAND IN HAND MET KEUZEVRIJHEID’, STELT FRANS VAN DEN DOOL.

INLEIDING

ORGANISATIE EN SAMENWERKING

INFORMATISERING > VKA > FRANS VAN DEN DOOL EN DICK LEEGWATER

STURING EN MANAGEMENT

ACHTER DE SCHERMEN

FRANS VAN DEN DOOL: ‘Strategisch informatiebeleid is een belangrijke voorwaarde om te komen tot samenwerking binnen netwerken. Dit maakt van het informatievraagstuk een strategische aanpak waarvoor de hogere echelons binnen de overheidsorganisatie verantwoordelijk zijn. Dit is een wezenlijke trendbreuk met het verleden. Vroeger was het informatiebeleid een gevolg van het beleid, nu is het een randvoorwaarde en een integraal onderdeel daarvan. Dat betekent dat je de verantwoordelijkheid hiervoor niet bij een ICT-afdeling alleen kunt neerleggen.’

DICK LEEGWATER: ‘Omdat het informatiebeleid een vitaal onderdeel is geworden van het primaire proces van de overheid, zijn de afbreukrisico’s van het informatiebeleid én de ondersteunende ICT-oplossingen navenant groter geworden. Ook het continuïteits- en het informatiebeveiligingsvraagstuk zijn daardoor niet meer pure ICT-aangelegenheden. Die vraagstukken zijn een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering geworden.’

FRANS VAN DEN DOOL: ‘Vandaar dat de centrale overheid ook op dit terrein basisvoorzieningen ontwikkelt. Een voorbeeld hiervan is GOVCERT.NL, een on-line viruswaarschuwingdienst waarop alle overheidsinstellingen zich kunnen aansluiten. Dit voorzien in basisvoorzieningen is binnen het strategische informatiebeleid namelijk één van de rollen die de centrale overheid op zich moet nemen. Deze basisvoorzieningen faciliteren de sectorale en bovensectorale informatiebehoeften. Dit zijn de gegevens en services die door alle overheidsinstanties worden gebruikt en voor alle instanties, ongeacht hun beleidsterrein, een gelijke betekenis hebben. Te denken valt aan de Basisregistraties en DigiD. De identiteit van de burger is immers onafhankelijk van de overheidsinstelling waarvan hij diensten betreft.’

DICK LEEGWATER: ‘De rijksoverheid zou het afnemen van en werken met dergelijke Shared Services natuurlijk kunnen verplichten. Hier kleven echter nadelen aan. Kenmerk van een netwerk is immers

dat samenwerkingsverbanden deels vrijwillig tot stand komen. Daarom valt het te prefereren dergelijke initiatieven te stimuleren en te faciliteren. Dat moet niet op de traditionele wijze in de vorm van een zak geld zijn. Het gebruik van Shared Services kan bijvoorbeeld worden gestimuleerd door ze gratis aan te bieden. Organisaties die dan volgens hun eigen standaarden willen blijven werken, draaien voor dit laatste dan zelf voor de kosten op.’

EERST KOPPELEN, DAN KANTELEN

FRANS VAN DEN DOOL: ‘Op het eerste gezicht is het misschien vreemd te beginnen bij het ontwikkelen van basisvoorzieningen en het informatiebeleid als je tot samenwerking binnen een netwerkoeverheid wilt komen. De logische weg lijkt om vanuit de doelstellingen van de sector samenwerkingsprocessen te ontwerpen en vervolgens te kijken welke informatiebehoefte en welke ICT-oplossingen hierbij passen. Het bewandelen van deze “koninklijke” weg is echter niet realistisch in bestaande samenwerkingsverbanden waarbinnen verantwoordelijkheden voor deelprocessen reeds zijn toegekend. Wel kan de informatieregisseur de netwerksamenwerking faciliteren met een betere informatievoorziening en het creëren van gemeenschappelijke voorzieningen. Dit botst immers niet met de autonomie van de individuele organisaties.’

DICK LEEGWATER: ‘In samenwerking met de netwerkpartners ontwikkelt de informatieregisseur een model voor een optimale informatievoorziening. Welke gegevens hebben de verschillende spelers in het netwerk nodig om hun processtappen te doorlopen? Hoe kunnen we deze data standaardiseren? Vervolgens wordt dit model vertaald naar concrete ICT-oplossingen, zodat informatie ook daadwerkelijk wordt gedeeld. Eventueel kan gekozen worden voor het inrichten van een sectorale Shared Service. Het Elektronisch Patiëntendossier (EPD) in de gezondheidssector is hier een voorbeeld van. Het is essentieel tijdens het gehele proces – zowel bij het ontwerpen van het informatievoorzieningsmodel als de ICT-architectuur – zo veel mogelijk aansluiting te zoeken bij bestaande standaarden.’

FRANS VAN DEN DOOL: 'Als de netwerkpartners vervolgens merken, dat deze aanpak een positieve invloed heeft op de kwaliteit en efficiëntie van hun dienstverlening, zullen zij bereid zijn ook op procesniveau meer toenadering tot elkaar te zoeken. Deze strategie is "eerst koppelen, dan kantelen" gedoopt. Door vanuit het aanbieden van gemeenschappelijke voorzieningen stapje voor stapje verandering door te voeren, komt de samenwerking binnen het netwerk organisch op gang.'

KADERS EN EENDUIDIGE BEGRIPPEN

DICK LEEGWATER: 'Naast het leveren van deze basisvoorzieningen is het de taak van de centrale overheid om wettelijke kaders te stellen waarmee de continuïteit en betrouwbaarheid van de dienstverlening wordt gegarandeerd. Deze voorwaarden gelden voor alle digitale overheidsdiensten, van generieke basisvoorzieningen voor intern gebruik tot klantgerichte dienstverlening van lagere overheden. Een voorbeeld van zo'n wettelijk kader is de Wet Bescherming Persoonsgegevens die een zorgvuldige omgang met privacygevoelige informatie regelt. Dergelijke kaders zijn essentieel voor het welslagen van de digitale overheid. Aan de ene kant verwacht de burger dat de overheid de mogelijkheden die de technologie biedt, ten volle benut. Aan de andere kant kan onzorgvuldig omgaan met deze technologie leiden tot een vertrouwenscrisis tussen maatschappij en overheid.'

FRANS VAN DEN DOOL: 'Een andere rol die de centrale overheid eveneens op zich moet nemen, is het komen tot eenduidige betekenis van gegevens. Als verschillende instanties gegevens met elkaar uitwisselen om beter samen te werken, moeten zij wel een gelijke betekenis toekennen aan deze gegevens. Dit is in het huidige informatiebeleid en overheidsveld lang niet altijd het geval. In de gezondheidszorg zijn er nog geen eenduidige begripsdefinities voor ogenschijnlijk basale zaken als bloeddruk en gewicht. Meet je de bloeddruk staand of zittend? Het gewicht 's ochtends of 's avonds? "Schoon aan de haak" of met de kleren aan? Omdat elke zorgverlener zijn eigen procedures gebruikt, zijn gegevens weliswaar uitwisselbaar maar nog niet altijd bruikbaar. Alleen de centrale overheid kan zorgdragen voor eenduidige gegevensdefinities: hiervoor is het immers nodig om boven de belangen van de individuele partijen te staan.'

EERST KOPPELEN, DAN KANTELEN

PER SECTOR EEN INFORMATIEREGISSEUR

FRANS VAN DEN DOOL: 'Veel van de informatie die door uitvoeringsinstanties wordt gebruikt, is echter niet bovensectoraal. Neem opnieuw de gezondheidszorg. De methodiek van Diagnose Behandel Combinaties wordt gebruikt door huisartsen, ziekenhuizen en verzekeraars, maar heeft buiten de zorgsector geen betekenis. Daarom is er naast sturing door de centrale overheid ook behoefte aan sturing door een informatieregisseur per sector. Een informatieregisseur faciliteert het sectorspecifieke en sectorbrede informatiebeleid – waaronder eenduidige gegevensdefinitie – om uiteindelijk tot betere samenwerking binnen netwerken te komen. Voorbeelden hiervan zijn NICTIZ in de zorg, Rinis in de sector voor werk en inkomen en de Kennisnet in het onderwijsveld.'

DICK LEEGWATER: 'De belangrijkste functie van deze informatieregisseur is het goed beleggen van de verantwoordelijkheden op informatiegebied. Het moet bijvoorbeeld duidelijk zijn wie de eigenaar van welke systemen is en wie verantwoordelijk is voor het functioneel beheer, wie voor het applicatiebeheer en wie voor het technisch beheer. Als informatie tussen partijen wordt gedeeld, moet het bovendien duidelijk zijn wie op welk moment verantwoordelijk is voor een specifiek "pakketje" informatie. Vergelijk het met een goederenstroomketen waarbinnen leveranciers, vervoerders en afnemers met uitgekristalliseerde aansprakelijkheidsafspraken werken. De informatieregisseur zorgt ervoor, dat er in zo'n lappendeken van verantwoordelijkheden geen gaten zitten en dat verantwoordelijkheden niet dubbel zijn belegd.'

INVULLING REGIEROL SECTOR SPECIFIEK

DICK LEEGWATER: 'Overigens zal de invulling van deze regierol per sector verschillen. Is het informatiebeleid binnen een sector op een hoog volwassenheidsniveau én is er binnen de keten een bepalende speler, dan kan de informatieregisseur zich dominant opstellen en ook op procesniveau veranderingen afdwingen. Is het volwassenheidsniveau echter laag én kenmerkt de sector zich door grote autonomie, dan zal de informatieregisseur vooral faciliterend optreden en in eerste instantie slechts kleine verbeteringen in de techniek doorvoeren.'

FRANS VAN DEN DOOL: 'In alle gevallen zal de informatieregisseur echter optreden als een bruggenbouwer. Hij legt de belangen van partijen aan elkaar uit, faciliteert toenadering en zorgt dat *best practices* in het netwerk worden uitgewisseld. Daarnaast kan de informatieregisseur optreden als inkoper. Gebruikmakend van de schaalgrootte van de keten, koopt hij generieke diensten in bij externe partijen en sluit hij Service Level Agreements af.'

DICK LEEGWATER: 'Het zou goed kunnen dat op deze manier de informatieregisseurs zich in de toekomst ontwikkelen tot sectorale ICT-leveranciers. Bijvoorbeeld door zich aan te sluiten bij de mede door henzelf opgerichte Shared Services Centers of door zelf generieke ICT-diensten in te sourcen. Maar in de "koppelfase" waarin de verschillende overheidssectoren zich nu bevinden, valt dat nog niet te verwachten. Een generieke leverancier bestaat immers bij de gratie van gestandaardiseerde processen.'

INFORMATIEBEVEILIGING BLIJFT ORGANISATORISCHE VERANTWOORDELIJKHEID

DICK LEEGWATER: 'De autonomie van organisaties in deze "koppelfase" betekent tevens dat verantwoordelijkheid voor informatiebeveiliging en continuïteit van de dienstverlening op het niveau van individuele organisaties ligt. Het informatiebeveiligingsvraagstuk is immers niet meer een pure ICT-aangelegenheid maar sterk verweven met de primaire processen. Zolang individuele organisaties leidend zijn op dienstverlenings- en procesniveau kan het niet anders dan dat zij ook de verantwoordelijkheid hebben voor de beveiliging en continuïteitsbeheersing daarvan. Een

verantwoordelijkheid die, door het verweven raken van informatie en primaire processen, bovendien bij het algemene management hoort te liggen.'

FRANS VAN DEN DOOL: 'Deze verantwoordelijkheid zullen de individuele organisaties echter altijd moeten vormgeven binnen de randvoorwaarden die centrale overheid en informatieregisseur stellen. Eigen verantwoordelijkheid gaat dus niet altijd hand in hand met keuzevrijheid. Zo kan een informatieregisseur certificering van organisaties eisen alvorens deze tot een netwerk mogen toetreden.'

DICK LEEGWATER: 'Met dit stelsel van rollen en verantwoordelijkheden dekt de overheid een drietal risico's af: de dienstverlening komt niet op tijd, er wordt vertrouwelijke informatie gelekt, de dienstverlening is niet integer. Hoe belangrijk deze verschillende risico's zijn verschilt per sector. Vergelijk bijvoorbeeld maar eens het onderwijsveld en de gezondheidszorg met elkaar. Als een elektronisch leermiddel niet beschikbaar is, kan de lerende een ander werkje doen. Maar als dit voor de gegevens uit het EPD geldt, kunnen er levensbedreigende situaties ontstaan. Ditzelfde geldt voor integriteit. Als een leermiddel wordt gebruikt dat door een hobbyist op het net is gezet, is er geen man overboord. Maar als niet-authentieke medische gegevens worden geraadpleegd, zijn de gevolgen veel groter. Vandaar dat vooral in complexe en kwetsbare netwerken als de gezondheidszorg de bewegingsvrijheid van de individuele organisaties danig zal worden ingeperkt door sturing vanuit de centrale overheid en door de informatieregisseur.'

FRANS VAN DEN DOOL: 'Bij dit alles wil ik nog één opmerking plaatsen. Hoewel we aan de ene kant zien dat informatie steeds beter deelbaar is tussen organisaties, zien we aan de andere kant dat elke sector nog steeds zijn eigen "taal" en informatie-modellen heeft. Dit werpt de vraag op of het mogelijk is om sectorspecifieke informatie bovensectoraal te delen. Zo zijn er voorstellen om in de jeugdzorg per individueel geval informatie van justitie, uit het EPD, uit het onderwijsveld en van het maatschappelijk werk aan elkaar te koppelen. Voorlopig lijkt mij dit een brug te ver. Wie ooit de verschillende hoofdstukken van een EPD heeft bestudeerd, weet dat deze voor een leek weinig toegevoegde waarde hebben.'

Ingezonden brief

Beste gezondheids- zorgsector,

We laten kansen liggen met het steeds meer toenemende gebruik van ICT in de zorg. Op dit moment wordt ICT voornamelijk ingezet om kosten te drukken en kwaliteit te verbeteren. Natuurlijk zijn dit zaken die wij als patiëntenfederatie toejuichen. Maar er is meer. ICT kan ook worden gebruikt om van de patiënt een volwaardige speler op de zorgmarkt te maken.

Door de patiënt medeverantwoordelijk te laten nemen voor zijn eigen elektronisch patiëntendossier stijgt zijn kennisniveau. Aangezien kennis macht is, wordt de patiënt in de zorgmarkt een factor om rekening mee te houden. Zo zal het hem beter lukken zijn zorgvraag goed te formuleren, alternatieven aan te dragen en misstanden aan te kaarten. En misschien nog wel belangrijker: van zorgaanbieder te wisselen. Dit zogenoemde zelfmanagement is dus een voorwaarde om tot een goed werkende markt van vraag en aanbod in de zorgsector te komen.

Deze aanpak heeft meer voordelen dan het verbeteren van marktwerking. Als we deze stap nemen, zal de Nederlander sneller achter de veranderingen in de zorg gaan staan. Weinig dingen zijn ons immers meer waard dan het gevoel ons leven in eigen hand te hebben. En dit draagvlak is hard nodig nu uit onderzoek blijkt dat steeds meer Nederlanders hun vertrouwen in de kwaliteit van de Nederlandse gezondheidszorg aan het verliezen zijn.



**WE DENKEN VANUIT HET
SYSTEEM EN DE BELANGEN
VAN DE ZORGAANBIEDERS
NIET VANUIT DE WENSEN
VAN DE PATIËNT**

Voor de toekomst hebben we met ICT echter meer te winnen dan draagvlak. Een voorproefje van wat ons te wachten staat, zag ik laatst tijdens een werkbezoek aan India. In afgelegen bergdorpjes kunnen patiënten daar op consult bij de medisch specialist. Via flat screen en satelliet wel te verstaan.

Op dat moment vraag je je af waarom wij in Nederland eigenlijk huisartsenposten hebben opgericht. Ik wil daar wel meteen het antwoord op geven: omdat we denken vanuit het huidige systeem en de belangen van de zorgaanbieders. Niet vanuit de wensen van de patiënt.

Een ander onontgonnen terrein ligt in de domotica, ICT-oplossingen die kunnen worden gebruikt binnen de vier veilige muren van het eigen huis. Patiënten zouden bijvoorbeeld eerder uit het ziekenhuis kunnen worden ontslagen, omdat zij thuis aan de hartbewaking kunnen. Of patiënten kunnen zelf kleine medische handelingen verrichten zoals het bepalen van de bloedsuikerspiegel of het maken van een ECG.

Dat drukt niet alleen kosten maar verhoogt ook de kwaliteit van de geboden zorg. Waar voelen wij ons immers meer op ons gemak dan thuis? Die geborgenheid zal het genezingsproces alleen maar ten goede komen. De geëmancipeerde patiënt kan een drijvende kracht achter deze veranderingen zijn. Hij is immers de grote belanghebbende bij de verdere modernisering van de zorg. Om dit proces in werking te zetten is echter meer nodig dan de Nederlander inzage te geven in zijn EPD. De overheid moet de zorgconsument op meer punten emanciperen zodat hij straks op eigen benen kan staan.

Wat dat betreft gaat er nu nog veel mis. Neem de nieuwe zorgverzekeringswet. Die is geschreven vanuit het perspectief van de zorgaanbieders en zorgverzekeraars, de termen "patiënt" of "zorgconsument" komen er geen enkele keer in voor.

En waarom is de consument geen partij bij de zorgautoriteit? Die let nu alleen op de onderlinge concurrentie tussen bestaande spelers. De zorgconsument kan niet bij deze autoriteit een nieuwe toetreders afdwingen. Of kijk aan de verzekeringskant eens naar de fusietrend bij zorgverzekeraars. Zij gebruiken de zo ontstane schaalgrootte om verzekeringsrisico's te verkleinen niet om zorgprocessen voor hun verzekerden beter in te richten.

Op al deze en andere terreinen moet de overheid de wettelijke randvoorwaarden creëren waarbinnen de patiënt zijn rol als volwaardig zorgconsument kan vormgeven.

Met wetten alleen lukt dat echter niet. Wetten kunnen immers geen gedrag veranderen. Terwijl alle vernieuwingen in techniek en proces stuklopen als het gedrag van de zorgaanbieders niet meëvolueert. Zo kunnen we het EPD proberen hermetisch te beveiligen maar als een arts zijn computer laat aanstaan op het moment dat hij aan zijn zaalronde begint, zijn al die inspanningen voor niks geweest.



Iris van Bennekom is directeur van de NPCF, de Nederlandse Patiënten en Consumenten Federatie

DE GEËMANCIPLEERDE PATIËNT IS DE GROTE BELANGHEBBENDE BIJ DE MODERNISERING VAN DE ZORG

Een mooi voorbeeld van wat je hieraan kunt doen, zag ik laatst in India. Daar hing een bordje in de lift van het ziekenhuis met de tekst "hier wordt niet over patiënten gepraat". Een dergelijke inspanning moeten wij ook gaan leveren. Niet alleen met waarschuwingen in de lift maar ook bijvoorbeeld door aan dit soort zaken meer aandacht te besteden in de medische opleidingen.

Want we moeten niet de illusie hebben over één nacht ijs te kunnen gaan. De medische sector heeft niet een best track record als het op verandingsgezindheid aankomt. Zo zijn we zestien jaar geleden begonnen met het automatiseren van de huisartsenadministraties. Maar vandaag de dag zijn er nog steeds artsen die met groene kaarten werken.

Dan moet je als overheid durven die mensen daarop aan te spreken. Het is toch een schande dat deze artsen wel elk jaar hun ICT-bugetten zijn blijven krijgen? Ik zou bijna zeggen: laat ze die met terugwerkende kracht maar terugbetalen.

Als we onder al deze zaken met zijn allen de schouders zetten, zullen we erin slagen deze twee grote kansen in de zorg – patiëntenempowerment en nieuwe technologie – met elkaar te combineren en elkaar te laten versterken. Dan zullen we de ontwikkelingen in India niet alleen bijhouden maar dit land uiteindelijk ook voorbij steken. Hun techniek is vooral *toys for the boys*. Door patiëntenempowerment kunnen wij met die techniek ook daadwerkelijk klantgericht zorgproducten en -concepten maken. Die kunnen we vervolgens over de gehele wereld exporteren. Zou het Innovatieplatform daar niet blij mee zijn?

René van den Assem over de zorgsector:

‘EPD VERBETERT KWALITEIT VAN DE ZORG’

Even voorstellen ...

René van den Assem is principal consultant bij Verdonck, Klooster & Associates. Oorspronkelijk komend vanuit de informatiebeveiliging heeft hij zich steeds meer toegelegd op het ontwerpen van informatie-infrastructuren en de bijbehorende architecturen. Tegenwoordig is hij steeds meer in de gezondheidszorg actief. Eén van de projecten waarin hij momenteel actief is, is het opstellen van een referentie-architectuur voor de *Universitair Medisch Centra*.

De bredere context

‘De zorgsector staat voor een aantal verschillende en ogenschijnlijk tegenstrijdige uitdagingen. Zo moet de zorg zowel beter als goedkoper worden en bovendien voor iedereen toegankelijk blijven. Maar ook moet de zorg transparanter. De tijd dat een medicus op een voetstuk stond, ligt achter ons. De mondige patiënt van tegenwoordig wil zelf het heft in handen nemen. Om deze doelstellingen te realiseren moet de zorgsector zich kantelen van aanbod- naar vraagsturing. Vrije concurrentie zorgt voor een lagere prijs en een betere kwaliteit van de behandeling. Klantgerichtheid zorgt voor transparante zorg die zoveel mogelijk op onze wensen is afgestemd.

Hierdoor zullen er in grote lijnen twee type zorgaanbieders ontstaan. Enerzijds zijn dat grote, bedrijfsmatig gerunde zorginstellingen die met elkaar concurreren op prijs-kwaliteitverhouding. Anderzijds ontstaan steeds meer specialistische instellingen die nichemarkten bespelen.

Om deze verandering mogelijk te maken zijn technologische vernieuwingen noodzakelijk. Een van de meest in het oogspringende is de invoering van het Elektronisch Patiëntendossier (EPD). Nu beheert iedere behandelende instantie nog zijn eigen patiëntengegevens. Straks zijn alle voor behandeling relevante gegevens beschikbaar voor iedere behandelaar.



RENÉ VAN DEN ASSEM

Dit leidt er enerzijds toe dat patiënten makkelijk van zorgaanbieder kunnen wisselen. Hetgeen een essentiële voorwaarde is voor een vrije zorgmarkt. Daarnaast zal het voor zich specialiserende zorgaanbieders eenvoudiger worden om binnen zorgnetwerken samen te werken.

Om dit proces – komen tot een meer open en vraaggestuurde markt – in goede banen te leiden, is er een belangrijke rol weggelegd voor de landelijke overheid. Zij moet in het proces nog meer dan nu de regisseursrol op zich nemen om te zorgen dat er een evenwichtige markt ontstaat.

Het proces om te komen tot een Elektronisch Patiëntendossier is ook daarin een belangrijk onderwerp, gegeven de verschillende bewegingen in de markt. Het is de verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS en het NICTIZ om al deze initiatieven aan elkaar te koppelen tot een transmuraal EPD. Zo niet, dan blijven er grote verschillen in soort en kwaliteit van vulling van het EPD en zal de toegevoegde waarde slechts gering blijken. Het EPD moet uiteindelijk net zo’n vertrouwd instrument worden voor de zorgaanbieders als de stethoscoop.

Een andere belangrijke regierol voor “Den Haag” is weggelegd op het gebied van informatiebeveiliging. Nu kunnen individuele instellingen nog zelf bepalen hoe ze de beveiliging van de door hen gebruikte informatie inrichten. Als de instellingen hun informatie met elkaar gaan uitwisselen, moeten ze er ook op kunnen vertrouwen dat de informatiebeveiliging bij de andere instelling goed is geregeld. Daarom zijn er gezamenlijke standaarden nodig om tot een goed beveiligd Elektronisch Patiëntendossier te komen.

Als deze regierol goed wordt ingevuld, kunnen we steeds meer de vruchten van het Elektronisch Patiëntendossier gaan plukken. Die voordelen gaan namelijk veel verder dan de betere uitwissel-

baarheid van informatie tussen de verschillende zorgaanbieders.

Ik verwacht dat er via een verder geëvolueerde versie van het EPD een schat aan epidemiologische informatie ter beschikking komt aan de wetenschap. Met behulp van geanonimiseerde patiëntengegevens kan bijvoorbeeld bekeken worden hoe effectief een medicijn of nieuwe behandeling is. Een volgende stap zou zijn om deze informatie – *evidence based medicine* – via het EPD terug te laten vloeien naar de behandelende arts. Als hij dan in het EPD zijn vermoedelijke diagnose invult, wijst het systeem hem door naar de laatste onderzoeksgegevens en de beste behandelingen. Zo verbetert het EPD de kwaliteit van de behandeling van zeldzame aandoeningen. Omdat daarnaast de verschillende stappen van het proces worden gedocumenteerd, zorgt het EPD ook voor een betere kwaliteitsbewaking in de zorg. Voor de traditioneel gesloten en gesegmenteerde medische wereld zal dit nog een hele cultuurverandering zijn. Maar wie de vernieuwingen omarmt, zal er zijn voordeel meedoen. Wie goed zijn werkt doet én dit documenteert, kan immers aantonen dat hij de juiste medische handelingen heeft verricht volgens de laatste stand van de wetenschap. Hij kan daarmee aansprakelijkheid bij het mislukken van de behandelingen of het optreden van complicaties voor een groot deel uitsluiten.

Slim informatiebeleid zet met andere woorden een keten van ontwikkelingen in gang die er voor gaat zorgen dat iedere Nederlander straks betere zorg heeft voor minder geld. De gezondheidszorg gaat zijn ambities waarmaken.’



**VANAF 2007
WORDT IEDERE
BURGER UNIEK**

PAGINA 48 >>

René Matthijse en Arjan van Venrooy, hun visie
over **sturing binnen kaders**

EEN NETWERK- OVERHEID HEEFT STURING NODIG

PAGINA 52 >>

Boudewijn Dessing beantwoordt
11 vragen over de verschuivende
verantwoordelijkheden in de gezondheidszorg

PAGINA 56 >>

Koos van der Spek bespreekt de
verdwijning van operationele eilanden
in de veiligheidssector

STURING BINNEN KADERS

‘VERTROUW OP DE KENNIS EN KUNDE VAN HET UITVOERINGS- APPARAAT’



RENÉ MATTHIJSSE



ARJAN VAN VENROOY

OM EEN FLEXIBELE NETWERKOVERHEID MET AUTONOME PARTIJEN AAN TE STUREN IS OUTPUTSTURING VEREIST. BELEIDSDEPARTEMENTEN BEOORDELEN UITVOERINGSORGANISATIES DAN VOORAL OP HUN PRESTATIES. ‘OOK DE BURGER KAN OPDRACHTGEVER VAN EEN NETWERK ZIJN’, STELT ARJAN VAN VENROOY.

INLEIDING

ORGANISATIE EN SAMENWERKING

INFORMATISERING

STURING EN MANAGEMENT > VKA > RENÉ MATTHIJSSE EN ARJAN VAN VENROOY

ACHTER DE SCHERMEN

RENÉ MATTHIJSSE: ‘De uitoefening van publieke taken en het leveren van publieke diensten is een zaak van vele met elkaar vervlochten publieke en private partijen. Het realiseren van doelstellingen stelt hoge eisen aan de sturing en ontwikkeling van samenwerking aan de benodigde informatie-relaties en aan de formulering van verantwoordelijkheden. Vanuit het streven naar een andere overheid ontwikkelen zich nieuwe vormen van organisatie en informatie.’

ARJAN VAN VENROOY: ‘Een netwerkoverheid kan niet zonder aansturing. De wijze waarop deze aansturing moet plaatsvinden, verandert echter drastisch. Historisch gezien sturen beleidsdepartementen uitvoeringsorganisaties vooral aan op intern functioneren. Nadat het beleid is uitgestippeld, wordt nauwkeurig bepaald hoe en door wie het moet worden uitgevoerd.’

RENÉ MATTHIJSSE: ‘Het mag duidelijk zijn dat deze aansturingsmethode botst met zelfsturende organisaties. Precies voorschrijven hoe en door wie het beleid moet worden uitgevoerd, belemmert uitvoeringsorganisaties in hun streven zich verder te specialiseren en de kwaliteit van hun dienstverlening te verbeteren.’

ARJAN VAN VENROOY: ‘Daarnaast ontkent sturen op intern functioneren het gegeven dat de meeste kennis van de uitvoering niet op het beleidsdepartement aanwezig is, maar veelal bij de uitvoeringsinstanties zelf zit.’

STUREN OP PRESTATIES

RENÉ MATTHIJSSE: ‘Om richting te geven aan een netwerk van autonome uitvoeringsorganen kunnen de verantwoordelijke beleidsdepartementen wellicht beter gebruik maken van outputsturing. “Den Haag” bepaalt dan alleen nog het *wat* en niet het *hoe* en bemoeit zich dus niet met het intern functioneren. De beleidsmakers vertrouwen erop, dat uitvoeringsorganisaties het *wat* zo effectief en efficiënt mogelijk tot stand brengen.

Omdat binnen een overheidsnetwerk het algemeen belang het eigen belang wordt, zullen de individuele uitvoeringsinstanties zich hier ook daadwerkelijk gezamenlijk voor inzetten.’

ARJAN VAN VENROOY: ‘Overstappen op outputsturing betekent echter meer dan een verschuiving van sturen op intern functioneren naar sturen op output. Naast dit aspect van sturing verandert ook de scope van sturing. Niet langer geeft een beleidsdepartement alleen opdrachten aan individuele uitvoeringsorganisaties. Nee, het beleidsdepartement geeft ook opdrachten aan het netwerk als geheel en beoordeelt niet alleen de prestaties van de individuele organisaties maar ook de output van het netwerk.’

RENÉ MATTHIJSSE: ‘Met outputsturing maak je dus optimaal gebruik van de kennis die bij uitvoeringsinstanties aanwezig is. Het creëert de ruimte om deze kennis ook daadwerkelijk in te zetten voor innovatie. Door outputsturing verbetert dus niet alleen de kwaliteit van de uitvoering maar ook de kwaliteit van de dienstverlening zelf.’

BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK BESTUUR

ARJAN VAN VENROOY: ‘Sturen op output betekent echter niet dat de uitvoeringsorganisaties totale vrijheid hebben bij het inrichten van het *hoe*. De centrale overheid geeft wel degelijk randvoorwaarden en kaders mee. Denk bijvoorbeeld aan zeer praktische randvoorwaarden als het maximale budget en de maximale tijd die uitvoeringsorganisaties aan een opdracht mogen besteden.’

RENÉ MATTHIJSSE: ‘Nog belangrijker: in deze randvoorwaarden en kaders borgt de centrale overheid de beginselen van behoorlijk bestuur. Ondanks – en misschien wel vanwege – de grote vrijheid van de uitvoeringsorganisaties moet de burger beschermd blijven tegen willekeur en machtsmisbruik. In plaats van in de wet te preciseren hoe uitvoeringsinstanties het beleid moeten uitvoeren, legt “Den Haag” wettelijk vast welke principes gewaarborgd

moeten blijven. Binnen die grenzen is er vrijheid om het *hoe* in te vullen en blijft de voorspelbaarheid van de overheid behouden.

ARJAN VAN VENROOY: 'Een andere manier om sturing uit te oefenen in een netwerk van uitvoeringsorganisaties is benchmarking. Door de prestaties van uitvoeringsinstanties met elkaar te vergelijken – of met private organisaties – ontstaat een graadmeter voor het functioneren van het uitvoeringsapparaat. Deze gegevens kunnen ook kenbaar worden gemaakt aan het grote publiek. Door deze transparantie worden uitvoeringsinstanties geprikkeld hun bedrijfsvoering en dienstverlening te verbeteren.'

TUSSENVORMEN MOGELIJK

ARJAN VAN VENROOY: 'Toch zal het niet mogelijk zijn deze vorm van outputsturing ten allen tijde toe te passen. Juist omdat je, door te sturen op output van het netwerk als geheel, gebruik wilt maken van de kennis die bij de uitvoeringsorganisaties aanwezig is. Bij geheel nieuw beleid of binnen organisaties die hun bedrijfsvoering nog niet naar een kwalitatief hoogstaand niveau hebben getild, is deze kennis niet of nauwelijks aanwezig. Dan zal het beleidsdepartement er toch voor kiezen om meer voor te schrijven en om meer op het intern functioneren van de individuele organisaties te sturen.'

RENÉ MATTHIJSSSE: 'De wereld is echter niet zwart-wit. Het is niet of sturen op gezamenlijk output of op individueel functioneren. Deze twee tegenpolen kennen tussenvormen. En juist die tussenvormen kunnen door de beleidsverantwoordelijken worden gebruikt om een nieuw of onvolwassen samenwerkingsverband in een zelfsturend netwerk te veranderen. De beleidsmaker laat dan als het ware de teugels steeds meer vieren.'

ARJAN VAN VENROOY: 'Als het netwerk voorzichtig begint te draaien, kan van aansturen op individueel functioneren worden overgestapt op aansturen op individuele output en het functioneren van het netwerk als geheel. De aansturing concentreert zich dan als het ware niet meer op de binnenkant van de organisaties maar op hun dwarsverbanden. Zo krijgt het netwerk steeds meer ruimte om door samenwerking lerend vermogen te ontwikkelen.

Het zich ontwikkelen tot een geheel zelfregulerend netwerk is een leertraject waarbij alle netwerkpartners betrokken zijn.'

HELDER OPDRACHTNEMERSCHAP

RENÉ MATTHIJSSSE: 'Een trend is, dat binnen een overheidsnetwerk steeds vaker één uitvoeringsinstantie als opdrachtnemer benoemd wordt. Deze opdrachtnemer gaat met haar partners uit het netwerk afspraken maken over de te leveren prestaties. Hierdoor komt een proces van onderlinge afstemming en prestatie management tot stand. Zonder zo'n eenduidige opdrachtnemer zou het onmogelijk zijn het netwerk collectief op haar prestaties en verantwoordelijkheden aan te spreken. Ieder netwerkpartner zou haar verantwoordelijkheid kunnen afschuiven op het grote geheel, zonder dat iemand voor dit geheel verantwoordelijkheid neemt.'

ARJAN VAN VENROOY: 'Dit opdrachtnemerschap is een wezenlijk andere rol dan die van de eerder genoemde informatieregisseur. Ten eerste vormt de opdrachtnemer een schakel in het primaire proces van het netwerk, terwijl de informatie-regisseur daarentegen slechts ondersteunend is aan het netwerk en buiten het primaire proces staat. Daarnaast wordt de rol van netwerkregisseur altijd ingevuld door een al langer bestaande uitvoeringsorganisatie. Dit terwijl de informatie-regisseur in de meeste gevallen een organisatie is die speciaal voor dit regiedoel is opgericht.'

RENÉ MATTHIJSSSE: 'De opdrachtnemer kan alleen verantwoordelijk zijn voor het presteren van het gehele netwerk als hij ook de middelen ter beschikking heeft om dit presteren te beïnvloeden. Het zal hierbij echter altijd gaan om middelen die geen afbreuk doen aan de autonomie van de overige netwerkpartners. Eén van de sterkste machtsmiddelen die kan worden toebedeeld, is geld. Als de opdrachtnemer de zeggenschap krijgt over budgetten, kan zijn sturen een soort verleiden worden.'

STIMULERING VAN INNOVEREND VERMOGEN

ARJAN VAN VENROOY: 'Een vervolgstap zou kunnen zijn om de opdrachtnemer verantwoordelijk te maken voor het budget van het gehele netwerk.

eens een extra kwaliteitsimpuls zijn voor de dienstverlening in de publieke sector'.

BURGER ALS OPDRACHTGEVER

ARJAN VAN VENROOY: 'Een andere interessante vraag is of de beleidsmakers altijd als opdrachtgever moeten functioneren. Uiteindelijk is het de burger die de kwaliteit van de uitvoering bepaalt. Zou het niet logisch zijn als diezelfde burger dan als opdrachtgever functioneert? Instrumenten als persoonsgebonden budgetten en "rugzakjes" zijn hier de eerste aanzetten toe.'

RENÉ MATTHIJSSSE: 'De zorgketen laat bovendien zien, dat als elke burger opdrachtgever is, binnen het (semi)publieke domein meer ruimte ontstaat voor concurrentie. Er kan nu immers om de gunst van verschillende opdrachtgevers worden gestreden. Het zou goed kunnen dat in de toekomst binnen meer beleidsterreinen uitvoeringsinstanties met elkaar en mogelijk met private partijen moeten concurreren. Het valt te verwachten dat de scheidslijn tussen publiek en privaat vager zal worden.'

ARJAN VAN VENROOY: 'Als die ontwikkeling zich doorzet, wordt de randvoorwaardenstellende rol van "Den Haag" alleen maar noodzakelijker. Hoe zelfstandiger de netwerken zijn, hoe belangrijker het wordt dat de beginselen van behoorlijk bestuur bij de uitvoering geborgd zijn.'

GEWOONTEN EN TRADITIES ZIJN ER OM ONS ERTOE AAN TE SPOREN ZE TE VERANDEREN

INLEIDING
ORGANISATIE EN SAMENWERKING
INFORMATISERING

STURING EN MANAGEMENT > VGZ-IZA > BOUDEWIJN DESSING

ACHTER DE SCHERMEN

11 VRAGEN OVER VERSCHUIVENDE VERANTWOORDELIJKHEDEN IN DE GEZONDHEIDSZORG

‘Deze sector wordt steeds innovatiever’

WAARMEE MOET DE OVERHEID ZICH IN DE GEZONDHEIDSZORGSECTOR
NOG WEL EN NIET BEMOEIEN? BOUDEWIJN DESSING, VOORZITTER RAAD
VAN BESTUUR, VGZ/IZA: ‘DIT ZAL ALTIJD EEN SECTOR BLIJVEN WAARIN
DE POLITIEK OVER DE SCHOUDEUR MEEKIJKT.’

IS ER VEEL VERANDERD MET DE KOMST VAN DE BASISVERZEKERING?

‘Zeker. Maar dat is niet van gisteren op vandaag
gebeurd. De invoering van de basisverzekering
was namelijk geen op zichzelf staande gebeurte-
nis. Binnen de politiek bestond al sinds jaren het
verlangen om de financiering van de collectieve
zorg meer aan de markt over te laten en verzeke-
raars meer risico te laten lopen. We wisten dan
wel niet wanneer het ging gebeuren, dat het ging
gebeuren was voor ons volkomen duidelijk. We
hebben ons er dan ook langdurig en goed op
voorbereid. Zo hebben we eind jaren tachtig al de
strategische keuze gemaakt om met fusies en
overnames onze portefeuille te vergroten en
regionaal te spreiden. Voor een verzekeraar zijn

dat namelijk dé manieren om het verzekerings-
risico af te dekken. En juist dat moet je goed
doen, wil je op eigen benen staan.’

MAAR ER IS TOCH WEL WAT VERANDERD: DE OVERHEIDSBEMOEIENIS IS TOCH MINDER NU JE EEN PRIVATE ONDERNEMING BENT?

‘Formeel zijn de zorgverzekeraars inderdaad
private ondernemingen. In de praktijk zullen we
echter altijd een sector blijven waarin de politiek
over de schouders meekijkt. Gezondheidszorg is
nu eenmaal zo’n fundamentele behoefte dat de
politiek nooit alle controle erover uit handen
zal geven. Er zal net als vroeger bemoeienis en
aansturing zijn.’

ER ZIJN ZAKEN
DIE IN DE VRIJE MARKT
NIET VAN DE GROND KOMEN
MAAR WAARBIJ WEL
IEDEREEN BAAT HEEFT

DUS JE CONTACT MET DEN HAAG IS GELIJK GEBLEVEN?

‘Nee. De wijze waarop de aansturing plaatsvindt, is wel veranderd. Tot voor kort lag de focus van de politiek altijd op budgetbewaking. Om de kosten van de gezondheidzorg niet uit de pan te laten rijzen, werd er kunstmatige schaarste gecreëerd. Nu gelooft de politiek dat de mechanismen van vraag en aanbod tot een betere prijs-kwaliteit-verhouding leiden. Dat betekent dat “Den Haag” probeert te sturen op randvoorwaarden en uitgangspunten. De markt moet zodanig worden ingericht dat er een *level playing field* ontstaat. Geen enkele speler is dan zo sterk dat hij zijn wil aan de andere kan opleggen en de marktwerking kan verstoren.’

EN LUKT DAT?

‘Nog niet altijd. Neem het farmaciedossier. In ons land gaat jaarlijks ruim 6 miljard aan medicijnen op. Een miljard daarvan zou als kortingen en bonussen richting apothekers verdwijnen, ware het niet dat we met behulp van de overheid een convenant met de apothekers hebben gesloten om dit geld alsnog ten gunste van de premie te laten komen. Echte marktwerking lukt hier nog niet, dan zou zo’n convenant niet nodig zijn. Blijkbaar moet daar nog machtsongelijkheid uit het systeem worden gehaald.’

DUS DAT IS ALLES WAT DEN HAAG MOET DOEN, EEN MARKT VAN GELIJKWAARDIGE SPELERS CREËREN?

‘Nee, dat is niet alles. Als je die markt creëert en aan haar lot overlaat, bereik je nog steeds een suboptimale situatie. Er zijn namelijk zaken die in een vrije markt niet van de grond komen maar waarbij wel iedereen baat heeft. Neem de invoering van het Elektronisch Patiëntendossier (EPD). Het lukt de sector niet om via overleg tot gezamenlijke standaarden voor dat EPD te komen. Zonder overheidsingrijpen zou zo’n initiatief niet van de grond komen. In dat soort gevallen moet Den Haag de regie in handen nemen. Dan vind ik het ook helemaal geen probleem dat wij als sector voor de kosten opdraaien. Of je het nu uit belasting- of premieopbrengsten haalt, uiteindelijk betaalt de burger. Dan kun je maar beter transparant zijn. Dus alle kosten die door de zorgsector worden gemaakt, dienen in de zorgpremie te worden verrekend.’

EN EEN INITIATIEF ALS SNELLER BETER WAARBIJ HOOGERVORST KOPSTUKKEN UIT HET BEDRIJFS-LEVEN ZOALS PETER BAKKER EN JEROEN VAN DER VEER UITNODIGDE OM HUN EXPERTISE OP DE GEZONDHEIDSZORG LOS TE LATEN?

‘Een goed initiatief. Niet voor niets steunen wij dit vanuit het CBO. De gezondheidszorg moet namelijk nog leren te innoveren. We moeten streven naar minder meerkosten: dezelfde kwaliteit leveren tegen lagere kosten. Door het introduceren van concurrentie in de sector zijn de randvoorwaarden hiervoor geschapen. Maar met randvoorwaarden alleen ben je er niet. Het gaat ook om cultuur. Concurreren, innoveren: het moet tussen je oren zitten. Daar kunnen dit soort externe impulsen bij helpen. Al moet ik wel de kanttekening plaatsen dat innoveren iets is dat de sector in de toekomst zelf moet kunnen. De overheid bemoeit zich toch ook niet met de bedrijfsgang van TNT of Shell? Bovendien is een buitenstaander, hoe capabel ook, niet de meest geschikte persoon om met vernieuwende ideeën te komen. Om te innoveren heb je niet alleen creativiteit nodig maar ook kennis van zaken. Zeker als het een zo gecompliceerde markt als de gezondheidszorg betreft.’

INNOVATIE LUKT DUS NIET VAN VANDAAG OP MORGEN. OOK NIET BIJ VGZ?

‘Nee, niet meteen. Ik merk bijvoorbeeld dat mensen, die uit de ziekenfondswereld komen, meer tijd nodig hebben om aan de nieuwe situatie te wennen dan zij die in de particuliere verzekeringen werkten. De ziekenfondswereld is lang “gezapig” geweest. Klanten kwamen vanzelf je kant op. De organisatie was regionaal. Vandaar dat we binnen VGZ al vroeg zijn begonnen deze twee bloedgroepen te mengen. Dat heeft al zijn vruchten afgeworpen. Maar het einde van de reis is nog lang niet in zicht. Geef ons wat tijd en je zult zien dat deze sector steeds innovatiever zal worden.’

KUNNEN WE DAARVAN AL RESULTATEN ZIEN?

‘Ja. Neem de verbeteringen die we samen met zorgaanbieders hebben aangebracht in het kwaliteitsdenken. Toen ik hierover vier jaar geleden een eerste presentatie hield, gingen de nekharen van de medisch specialisten en ziekenhuismanagers overeind staan. De kwaliteit van de zorg was iets van hen en de patiënten. Daar mochten wij als verzekeraars niet tussen gaan staan. Inmiddels is dat wantrouwen deels weggewerkt. We werken



Boudewijn Dessing is voorzitter van de Raad van Bestuur van zorgverzekeraar VGZ-IZA. Daarnaast is hij onder meer lid van de Raad van Toezicht van het CBO, het kwaliteitsinstituut voor de gezondheidszorg.

samen aan het verbeteren van kwaliteitssystemen. Daar is de overheid nauwelijks aan te pas gekomen. Dat heeft de sector voor een groot gedeelte zelf gedaan.’

DUS ALS EEN RANDVOORWAARDE IS NEERGEZET, MOET DE POLITIEK DE MARKT ZIJN WERK LATEN DOEN?

‘Nee, je moet niet de illusie hebben dat je het in één keer goed doet. Een systeem als dit creëren is geen exacte wetenschap. Het is op basis van *trial and error* dat we verder komen. Wat je op papier bedenkt, kan in de praktijk heel anders uitpakken. Neem de 10-procentkortingsregeling die in de basisverzekering is opgenomen. Hierom hadden we als verzekeraars gevraagd. We wilden de collectiviteiten die in het oude systeem bestonden zo veel mogelijk behouden. Die collectiviteiten zijn vaak complexe polissen waarin ook andere risico’s zoals ziekteverzuim zijn afgedekt dan in een traditionele zorgverzekering. Die collectiviteiten afbreken zou het gecombineerd beheersen van ziektekosten, arbeidsongeschiktheid en ziekteverzuim binnen bedrijven terugplaatsen in de tijd. Maar wat blijkt: juist door de kortingsregeling schieten de nieuwe, niet bedrijfsgeoriënteerde collectiviteiten als paddestoelen uit de grond en verleiden mensen tot overstappen. Een regeling die in het leven was geroepen om stabiliteit te creëren, veroorzaakt het tegenovergestelde. Deze regeling moeten we in het komende jaar dus ook maar eens goed onder de loep nemen.’

MAAR ALS IK JE GOED BEGRIJP IS HET MARKT-WERKING TENZIJ. ZIJN ER EIGENLIJK OOK NOG ZAKEN WAARVAN HET NIET DUIDELIJK IS OF DE MARKT ZE ZELF KAN REGELEN OF DAT DE POLITIEK DE REGIE MOET NEMEN?

‘Ja zeker. Er is één heel fundamentele. Als je de zorg goedkoper wilt maken, kun je proberen de prijs per behandeling te drukken. Daarvoor moet de concurrentie tussen zorgaanbieders om de

gunst van de zorgverzekeraar zorgen. Maar je kunt ook proberen om het totaal aantal behandelingen te verlagen. Dan moeten er in het systeem impulsen richting verzekerden zitten om niet onnodig zorg te consumeren. De introductie van de no-claimkorting is hier een eerste, voorzichtige aanzet toe. Ik denk echter dat de markt zelf sterkere *incentives* gaat creëren. Zo zal preventie steeds meer aandacht krijgen. Als verzekeraar heb je immers baat bij gezonde klanten. Er zijn nu al zorgverzekeraars die gratis sportschoolabonnementen aanbieden. En misschien zal de no-claimkorting worden uitgebreid. Minder zorg consumeren voelen de verzekerden dan in hun portemonnee. Maar er zijn ook mensen die er niet in geloven dat de markt dit initiatief zal nemen. Waarom zou een verzekeraar investeren in de gezondheid van klanten als zij vervolgens dood leuk naar een andere verzekeraar overstappen? Als dat waar is, zou hier toch weer een taak voor de politiek liggen’

EN JE HEBT ER VERTOOUWEN IN DAT DE POLITIEK DAT OP DAT MOMENT KAN?

‘De wil is aanwezig maar het vlees is zwak. Aan de ene kant merk ik wel degelijk dat er een andere overheid aan het ontstaan is die minder regels creëert en meer afstand neemt. Ik ben erg te spreken over de minister en de ambtelijk top op zijn ministerie. Voor de ingrijpende veranderingen die moeten worden doorgevoerd, hebben zij de visie en durven ze het *commitment* voor tien, vijftien jaar aan te gaan. Maar over het parlement maak ik mij zorgen. Dat lijkt voornamelijk oog te hebben voor incidenten. Sturen op randvoorwaarden betekent ook sturen op hoofdlijnen. Je moet faciliteren, niet voorschrijven. Iets meer geduld en vertrouwen vanuit het parlement zou op zijn plaats zijn. Je moet een zekere afstand houden en niet meteen willen afstraffen. Hoe kunnen wij anders leren van *trial and error*?’

Koos van der Spek over de sector openbare orde en veiligheid:

‘DE OPERATIONELE EILANDEN ZULLEN LANGZAAM VERDWIJNEN’

Even voorstellen ...

Koos van der Spek is senior adviseur informatiebeveiliging. Door de jaren heen heeft hij in de openbare orde en veiligheidssector een enorme ervaring opgebouwd. Zijn toegevoegde waarde zit hem naar eigen zeggen in het vermogen bruggen te slaan tussen de hulpverleners in het veld en de Haagse beleidmakers. Koos deed zijn eerste ervaring met de sector op door zijn betrokkenheid bij C2000, het mobiele communicatienetwerk voor politie, brandweer, ambulance en Koninklijke Marechaussee. In 2005 zette hij deze ervaring in voor het project OOV Vitaal. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bracht hij de knelpunten en risico's van de OOV-sector in kaart. Zijn werk was onderdeel van een bredere inspanning om de kwetsbaarheden van 12 vitale sectoren – denk aan de stroomvoorziening en telecommunicatieverbindingen – in kaart te brengen en waar mogelijk op te lossen. Op dit moment begeleidt hij een studente van de UvA bij haar afstudeeronderzoek naar de informatievoorziening en mediacommunicatie bij rampenbestrijding.



KOOS VAN DER SPEK

De bredere context

‘De vuurwerkramp in Enschede, de nieuwjaars-brand in Volendam: ze staan in ons geheugen gegrift. Het zijn zaken waarvan wij als burger hopen dat zij ons nooit overkomen. Veiligheid is een zeer relevant maatschappelijk onderwerp. Ik verwacht dat dit de komende jaren alleen maar zal toenemen.

Een van de redenen hiervoor is een verandering in het dreigingsbeeld. Een mogelijke terroristische aanslag op een drukbezochte plaats als de Schip-holtunnel of een forensentrein heeft het veiligheidsvraagstuk niet alleen hoger op de politieke agenda gezet maar ook complexer gemaakt. Vandaar dat beleidsmakers druk bezig zijn met de vraag hoe de openbare orde en veiligheidssector anders en beter kan worden georganiseerd. De sleutel tot succes ligt hierbij in samenwerking op operationeel niveau en centralisatie op aansturings-niveau. De contouren van deze aanpak zijn inmiddels zichtbaar. De mogelijke inzet van Defensie bij grootschalige rampen en de nauwere samenwerking van Defensie en Politie waar het gaat om terrorismebestrijding zijn hiervan voorbeelden. Dit zijn echter zeker niet de laatste stappen. De operationele eilanden zullen langzaam verdwijnen. Kijk maar naar de veiligheidsregio's die nu worden gevormd. Er is al een gemeenschappelijke meldkamer maar waarom beschikken brandweer, ambulances en politie eigenlijk nog over hun eigen netwerken voor informatievoorziening? Bij spoedeisende situaties hebben zij grofweg dezelfde informatie nodig om de juiste beslissingen te kunnen nemen.

Samenwerking op operationeel niveau gaat hand in hand met centralisatie op beslisniveau. De doorzettingsbevoegdheid van Den Haag – de macht om in het geval van een catastrofe de verantwoordelijkheden van lokale autoriteiten over te nemen – zal vaker en sneller worden toegepast. Driehoeks-

overleggen zullen mogelijk plaatsmaken voor het beleggen van bevoegdheden binnen één functie. Dat vraagt niet alleen om organisatorische veranderingen maar ook om een andere cultuur. In deze cultuur zal leiderschap een steeds belangrijkere rol innemen. Adequaat reageren kan alleen als de beslissers bereid is verantwoordelijkheden op zich te nemen. Grote, logge bureaucratische organisaties waarbinnen beslissingen “van niemand zijn” zullen steeds meer tot het verleden gaan behoren. Om die “leiders” in staat te stellen verantwoorde beslissingen te nemen, is juiste en snelle informatie van levensbelang. Slimme inzet van technologie is daarvoor onontbeerlijk. De technologie zal ervoor zorgen dat informatie steeds beschikbaar is op de plekken daar waar hij nodig is. Dit “vrije stromen van informatie” zal verschillende consequenties hebben. Zo zullen veel van de huidige tussenschakels in de keten van informatievoorziening bij rampenbestrijding in de toekomst verdwijnen.

Daarnaast zal de overheid nauwer samenwerken met de pers om de burger in geval van calamiteiten van de juiste informatie te voorzien. De burger zal hierdoor beter weten wat hem in dat soort gevallen te doen staat dan nu het geval is. Dat maakt de kans op onnodige paniek en onrust kleiner. De overheid kan wat dit betreft lering trekken uit de ervaring die het bedrijfsleven de afgelopen jaren heeft opgedaan met het beter managen van *public relations*. Met de middelen waarmee deze bedrijven hun commercieel succes veilig stellen, kan de overheid het maatschappelijk belang dienen. Tot slot zal de overheid ook steeds meer gebruik gaan maken van directe kanalen om burgers of bedrijven in geval van een calamiteit te waarschuwen. We moeten straks niet vreemd opkijken als we een sms'je van de overheid krijgen met de mededeling de ramen en deuren te sluiten. Dan is er in de buurt een vrachtwagen met giftige stoffen gekanteld.’



IETS
TE
KIEZEN?

REDACTIONELE BIJDRAGE

AAN DE TOTSTANDKOMING VAN HET THEMABOEK WERKTEN DE VOLGENDE MEDEWERKERS VAN VERDONCK, KLOOSTER & ASSOCIATES MEE:



ir. René van den Assem

René van den Assem is partner en principal consultant. Als adviseur en project-manager heeft hij ervaringen in vele organisaties in de overheid, de bancaire sector en de transportsector. Als informaticus heeft René zich oorspronkelijk toegelegd op informatiebeveiliging en datacommunicatie. In de loop van de tijd is dit uitgebreid naar elektronisch zakendoen, met een verdere specialisatie in elektronische handtekeningen, waarbij hij lange tijd actief is geweest in de vorming van regelgeving en standaardisatie voor elektronische handtekeningen. Momenteel is René steeds meer in de gezondheidszorg actief. Eén van de projecten is het opstellen van een referentie architecten voor de UMC.



drs. Ellen Bulder

Ellen Bulder is organisatie- en procesconsultant. De projecten waarop zij wordt ingeschakeld hebben een strategische component en vragen een geïntegreerde bedrijfskundige aanpak. Zij ondersteunt organisaties bij vraagstukken op het gebied van process improvement, performance management en het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. Naast haar advieswerk verzorgt zij workshops over strategisch management en projectmatig werken. Zij schreef diverse publicaties over strategisch inkoopmanagement en klantgerichtheid. Hiervoor werkte ze 5 jaar als senior organisatieadviseur bij Holland Consulting Group.



dr. Guus Delen

Guus Delen is partner en principal consultant. Bij VKA begeleidt hij klanten die IT-beheer en of systeemontwikkeling willen outsourcen en wordt gevraagd om adviezen over off shore outsourcing. In 2005 is Guus aan de Universiteit van Amsterdam (UvA) gepromoveerd op een proefschrift getiteld "Decision- en Control-factoren voor sourcing van IT". Op 1 januari 2006 is hij benoemd tot lector in deeltijd aan de ICT-school of Amsterdam, een samenwerkingsverband van de UvA en de HvA.



ir. Frans van den Dool

Frans van den Dool is partner en principal consultant. Hij is gespecialiseerd in strategie- en beleidsontwikkeling op het gebied van informatievoorziening, ICT, telecommunicatie en de verdere uitwerking van strategische beleidsvorming in architecturen, technische voorzieningen en inrichting van beheerorganisaties. Frans is werkzaam bij diverse organisaties binnen Nederland, waaronder overheid, zorgsector en telecommunicatie dienstverleners. Recent heeft hij geparticipeerd in het opstellen van architecturen voor de elektronische overheid, voor het Elektronisch Patiëntendossier en in de onderwijssector.



ir. Willem-Jan van Elk

Willem-Jan van Elk is partner en principal consultant. Zijn adviesgebieden zijn Informatiemanagement en ICT in het onderwijs. Hij voert adviesopdrachten uit voor bedrijfsleven, overheids- en onderwijsorganisaties. Terugkerende thema in zijn opdrachten is de relatie tussen "business" en informatievoorziening. Willem-Jan studeerde wiskunde/informatica aan de TU Delft en volgde de post-doctorale opleiding Informatiemanagement van de Universiteit van Amsterdam. Hij is redactielid van het "Tijdschrift voor Informatie en Management" en lid van de Raad van Advies van het executive programma "Master of IT Management" van de TU Delft.



ir. Jeroen Hinfelaar

Jeroen Hinfelaar is lid van de directie van Verdonck, Klooster & Associates. Hij studeerde bedrijfskunde en elektrotechniek aan de Technische Universiteit Delft. Vanaf 1991 werkt hij bij VKA. Momenteel gaat zijn aandacht met name uit naar de verdere ontwikkeling van "de netwerkoverheid" en de betekenis hiervan voor de Nederlandse gemeenten. Eerder adviseerde hij grotere organisaties waaronder ministeries, provincies, gemeenten en uitvoeringsorganisaties, en in de private sector o.a. TPG Post, Rabobank International, ANWB en KPN.



dr. Dick Leegwater

Dick Leegwater is senior consultant. Zijn adviesgebieden zijn informatiebeveiliging, informatie- en communicatiekosten, procesmodellen ter beschrijving van bedrijfsprocessen en in Business Continuity Management. Dick is tevens docent in de vakken Logistiek Management en Formele Logistiek aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Hij is afgestudeerd aan de Universiteit van Amsterdam (Wis- en natuurwetenschappen) en heeft zijn doctorstitel behaald aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (Economie).



dr. René Matthijsse

René Matthijsse is principal consultant en senior research partner voor de Publieke Sector bij de TU Delft. Hij is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het expertisegebied Organisatie en Management. Hij heeft in 1979 zijn doctoraal examen in Bedrijfseconomie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam gehaald en is in 1998 gepromoveerd op het onderwerp "Regiebesturing bij informatisering in de publieke sector" aan de Technische Universiteit Eindhoven. Hij heeft verschillende managementfuncties bekleed in het bedrijfsleven, zowel nationaal als internationaal, bij Digital, Koninklijke PTT en KPMG Consulting.



René Montenarie MBA

René Montenarie is senior organisatie- en procesconsultant. In 1996 heeft hij in Engeland een MBA opleiding afgerond aan The University of Derby. René werkt sinds 2001 bij VKA en werkte daarvoor op verschillende management functies bij PTT Post. Hij is actief als adviseur en programmamanager bij complexe informatiseringvraagstukken in het onderwijs en de publieke sector. Zo speelt hij een belangrijke rol bij de ontwikkeling en implementatie van onderwijstechnologische standaarden binnen het onderwijsveld.



ir. Wim Schimmel

Wim Schimmel is lid van de directie van Verdonck, Klooster & Associates. Hij studeerde in 1989 af aan de Universiteit Twente, faculteit Informatica, en werkte vervolgens voor Defensie en Getronics. Vanaf 1994 werkt hij bij VKA. Hij heeft zich gespecialiseerd in complexe ICT aanbestedingen en het verkrijgen van draagvlak voor strategische ICT projecten in politiek lastige omgevingen. Hij is betrokken bij vele innovatieve projecten binnen de publieke sector en heeft binnen deze sector een groot relatienetwerk.



Koos van der Spek MSc CISSP

Koos van der Spek is gecertificeerd als senior adviseur informatiebeveiliging. Hij heeft zijn Master of Science graad in Telematics behaald aan de Middlesex University te Londen. Hij heeft diverse rollen in strategische projecten voor de overheid vervuld, waaronder adviseur in het C2000 mobiele communicatie systeem voor politie, brandweer, ambulance en Koninklijke Marechaussee en coördinator van het project Vitale Infrastructuren van de sector Openbare Orde en Veiligheid. Eerder werkte hij als senior beleidsmedewerker informatiebeveiliging bij de BeveiligingsAutoriteit van Defensie waar hij een beveiligingsarchitectuur voor geheel Defensie heeft ontwikkeld.



dr. Arjan van Venrooy

Arjan van Venrooy is managing consultant bij Verdonck, Klooster & Associates. Hij studeerde Communicatiewetenschap (specialisatie Informatiestudies) aan de Universiteit van Amsterdam en is gepromoveerd aan de TU Delft (faculteit Techniek, Bestuur en Management) op het onderwerp "Nieuwe vormen van inter-organisationale publieke dienstverlening". Arjan heeft zich bij VKA als adviseur en programmamanager gespecialiseerd op het gebied van (keten)architectuur, informatisering en ketensamenwerking in de publieke sector.

UITGEVER

Verdonck, Klooster & Associates, Zoetermeer

REDACTIE

dr. René Matthijsse

dr. Arjan van Venrooy

PROJECTLEIDING EN EINDREDACTIE

Marion van Oeveren, Verdonck, Klooster & Associates

CONCEPT EN TEKSTBIJDRAGEN

Peter de Weerd, De Weerd Alignment, Amsterdam

CONCEPT EN VORMGEVING

Barlock, Den Haag/Gent

FOTOGRAFIE

Ilya van Marle Photography, Den Haag

DRUKWERK

Veenman Drukkers, Rotterdam

OPLAGE

1.000 exemplaren

REDACTIEADRES

Verdonck, Klooster & Associates

Postbus 7360 2701 AJ Zoetermeer

Baron de Coubertinlaan 1 2719 EN Zoetermeer

e-mail: themaboek@vka.nl

website: www.vka.nl

telefoon 079 368 1000

fax 079 368 1001

EERSTE JAARGANG NUMMER 1, APRIL 2006

Dit is de eerste van een reeks thematische uitgaven van Verdonck, Klooster & Associates.

Verdonck, Klooster & Associates is een onafhankelijk adviesbureau met ruime ervaring op het snijvlak van strategie, procesinrichting en ICT in de publieke sector. Wij onderscheiden ons door inhoudelijke kennis en oog voor resultaat te combineren met uitgelezen kennis van de sector en gevoel voor de menselijke factor. Door het bundelen van kennis wordt een inspirerende omgeving gecreëerd, waarbinnen collega's elkaar stimuleren en aanvullen. In combinatie leidt een en ander tot succesvolle oplossingen voor de vraagstukken van onze opdrachtgevers.

Overname van tekst toegestaan na melding aan Verdonck, Klooster & Associates en met bronvermelding.