

Kwaliteit ICT afhankelijk van bedrijfsvoering overheidsorganisatie

Kees Crone*

Overheidsorganisaties kunnen op ICT-gebied grote successen behalen. Belangrijk daarbij is dat zij de informatie- en communicatietechnologie vanuit de bedrijfsvoering benaderen. Verbeterpunten als een betere sturing, adequate scholing en doorbreken van verkoking, moeten echt aangepakt. Gebeurt dit niet of onvoldoende dan zal de investering in ICT-hulpmiddelen weinig of geen resultaat opleveren.

In de ambtelijke wereld is men er al lang van doordrongen, dat investeren in hard- en software en het onder andere daarmee verbeteren van bedrijfsvoering en dienstverlening aan burgers, absoluut noodzakelijk is. Niet dat deze veranderingen, naar zeggen van Jan van Tongeren, van een leien dakje gaan. Van Tongeren is oprichter van het bureau Van Tongeren & Trimp, dat zich afficheert onder de noemer organisatie- en informatiearchitecten. 'Ons adviesbureau heeft de afgelopen tien jaar bij ruim zeventig gemeenten informatieplannen gemaakt. Wij lichtten in dit decennium naast tal van lokale overheden, ook provincies en woningstichtingen door en gaven adviezen op het gebied van bedrijfsvoering, informatiehuishouding en ICT. Eerlijk gezegd verbaast het mij, dat ik nu regelmatig wordt gevraagd om op seminars en congressen over mijn ervaringen te komen spreken. Het verhaal dat ik daar vertel, wijkt in wezen weinig af van wat ik tien jaar terug uitdroeg. Kennelijk valt mijn relaas pas nu in vruchtbare bodem, of de ICT-ontwikkelingen gaan niet zo snel', aldus Van Tongeren. 'Maar', zo vervolgt hij, 'op basis van wat mijn collega's en ik zagen en hoorden, durf ik wel een algemene conclusie te trekken. Ik heb de stellige overtuiging, dat de kwaliteit van de ICT wordt bepaald door het niveau van de organisatie.'

Hipste kretologie

Van Tongeren beaamt dat er inderdaad veel op gemeenten afkomt. Het zijn niet alleen leveranciers van hardware en handige softwarepakketten die interessante aanbie-

dingen doen. Ook gemeenteraadsleden, colleges van B&W en bijdehante burgers vragen of de dienstverlening wat eigentijds kan. Een reis boeken geschiedt tegenwoordig ook via internet, is dan de overweging. Zo moet het voor een burger toch mogelijk zijn om bijvoorbeeld een kap- of parkeervergunning online aan te vragen. Wethouders, gemeentesecretarissen, afdelingshoofden, enzovoort, lezen vakliteratuur en bezoeken seminars. Zij horen van allerlei initiatieven dikwijls verpakt in de hipste kretologie. Een beetje gemeente doet aan e-government en bevordert e-payment. Van e-mail heeft iedereen gehoord en zonder een gelikte website kan inmiddels ook geen enkele lokale overheid meer. 'De e-solutions buitelen over elkaar heen. Het is mijns inziens nog maar de vraag of gemeente X er goed aan doet al haar dienstverlening via internet te organiseren, of documenten op het web ter beschikking te stellen. Maar ook de rijksoverheid doet een duit in het zakje. Als ik het Programma Andere Overheid (PAO) lees, dan moet ik concluderen dat die doelstellingen wel erg hoog liggen', zegt Van Tongeren met het nodige understatement. Zo zou 65 procent van de dienstverlening van gemeenten binnen drie jaar online dienen te geschieden. Volgens hem is een dergelijke ambitie voor met name kleinere gemeenten veel te hoog gegrepen. En dat ligt vooral aan de betrokken overheidsorganisaties. Zo hoeft de mogelijkheid om per e-mail klachten te kunnen indienen, niet automatisch tot een betere dienstverlening te leiden. Het moet naar zeggen van Van Tongeren in-het-systeem-van-de-ambtenaar



- ofwel de organisatie - zitten om dit moderne communicatiekanaal adequaat in te zetten. 'Als er pas na één week op een e-mailtje wordt gereageerd, weet ik al hoe laat het is. Een bezoek aan het loket levert bij die gemeente waarschijnlijk sneller resultaat op.' Veel organisaties kenmerken zich op het gebied van informatisering door ad-hoc aanpak. Het ontbreekt veelal aan een duidelijke visie en samenhang op dit terrein. Als gevolg daarvan is men bij menige gemeente moe van alle aangekondigde e-veranderingen. Organisatieadviseurs hebben veelal begrip voor deze moedeloosheid. Zij pleiten ervoor de mensen, en de organisatie waarin zij werken, centraal te stellen. Een goed geformuleerd informatieplan, of een helder spoorboekje om vooral realistische doelen binnen een bepaalde tijdsspanne te bereiken, is hier geboden. Eén ding is zeker, informatievoorziening en automatisering kunnen niet meer zonder een planmatige en beleidsmatige aanpak!

Informatieplan

Volgens Van Tongeren willen overheden van alles en nog wat om hun dienstverlening aan burgers te verbeteren, maar bewandelen ze menigmaal - zwart/wit gesteld - feilloos de omgekeerde weg. In plaats van eerst te denken en dan te doen, handelen ze merkwaardigerwijs precies andersom. 'In de praktijk ontmoet ik regelmatig gemeenten die het nodige investeren in de aankoop van hard- en software. Eerst nadat de spullen zijn geïnstalleerd, vraagt men zich serieus af wat men er nu eigenlijk mee kan. In potentie zou men de service kunnen verbeteren, maar in de praktijk gebeurt dat niet. Zoiets kan aan van alles liggen. De ambtenaren zijn bijvoorbeeld niet, of onvoldoende geschoold om met een bepaald (web)programma om te gaan. Maar ook het management blijft dikwijls in gebreke en stuurt weinig of helemaal niet. Het gevolg

laat zich raden. De software wordt onvoldoende gebruikt en iedereen is ontevreden.' Hij benadrukt, dat dit voor menige overheid of woningstichting al tijden opgeld doet. De druk van buitenaf om mee te gaan in allerlei veranderingen - door softwareverkopers, ervaringen van andere overheden en het PAO - is kennelijk erg groot. 'Men heeft eerst aandacht voor de techniek, daarna voor de functionaliteit en pas in derde instantie voor de bedrijfsvoering', vat hij het huidige doen en laten bondig samen. Naar zijn stellige overtuiging pleit alles voor de opstelling van een gedegen informatieplan. Aan zo'n plan is behoefte, omdat men eenvoudigweg de toekomstige koers wil weten. Nu ontbreekt vaak het inzicht in welke ICT-ontwikkelingen van belang zijn, zeker als die worden afgezet tegen "schaal" en "maat" van de gemeente. ICT-kosten worden onbeheersbaar geacht en over het rendement van ICT-investeringen tasten gemeenten veelal in het duister. Van Tongeren: 'Belangrijk is, dat een concreet opgesteld informatieplan precies laat zien hoe ICT op de bedrijfsvoering aansluit. Elektronische toeters en bellen kunnen het wederzijdse contact met de burgers verbeteren, maar hoeven dat niet.'

Aansluitend zegt hij: 'Organisatieontwikkeling in algemene zin is ook gediend met een ander personeelsbeleid, of betere scholing. Het bedrijf optuigen met een front- en back office, verhoogt dikwijls de efficiency. Dit impliceert wel, dat de wijze van werken binnen de organisatie hierop wordt afgestemd. Anders gesteld, management en bestuur dienen er voor te zorgen dat de ICT in harmonie is met de organisatieontwikkeling.'

Verkokering groeit

Uit onderzoek naar informatieplanning, dat zijn bureau al tien jaar bij tientallen gemeenten uitvoert, blijkt dat verbeterpunten in de bedrijfsvoering door de jaren heen

Bert Mulder
(Informatiewerk-
plaats) luistert
naar Jan van
Tongeren.
(foto Ton
Kastermans)

gelijk blijven, of zelfs in belangrijkheid toenemen. Men geeft bijvoorbeeld aan, dat onderwerpen als *integrale afstemming* en *interne communicatie* eerder is verslechterd dan verbeterd. Het maakt daarbij niet uit of het om grote dan wel kleine gemeenten gaat. 'Verkokering is echt een groeiend probleem. De rijksoverheid bepleit weliswaar het gebruik van persoonsgegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie, de praktijk is weerbarstig. Het wemelt van de automatiseringeilandjes, waarbij de ene afdeling niet weet wat de andere afdeling doet.' Wanneer wordt gevraagd welke ICT-verbeterpunten het nijpendst zijn, springen er twee uit. Zo vraagt men zich af waarom *bepaalde hulpmiddelen* werden aangeschaft. Prachtige programmatuur die, bij *gebrek aan kennis en kunde* niet goed wordt gebruikt. Het is geen zeldzaamheid om ambtenaren bezig te zien met de begroting in een Excel-programma, terwijl de zelfde mogelijkheden ook als onderdeel van het aanwezige financiële pakket voorhanden zijn! Hij wil er maar mee aangeven, dat als aan de bedrijfsvoering niets wordt gedaan, ICT-knelpunten blijven bestaan. Het draait allemaal om het bereiken van een evenwicht tussen ambities en de spankracht van een organisatie. Zodra er te veel op het bord van mensen in de organisatie wordt gestapeld, bestaat een gereede kans dat zij afhaken. E-government en andere e-solutions mogen het bestuur dan aanspreken, het zijn wel de ambtenaren die met dit soort projecten uit de voeten moeten kunnen. Van Tongeren: 'Ik zeg altijd: laat je niet gek maken. Stel de ambities niet te hoog. Het draait niet om de techniek, maar om de mensen. Organiseer zaken eerst intern en ga daarna naar buiten. Een website is prachtig, maar zonder goede interne follow up, heb je er niets aan.'

Dienstverlening komt later

Bij het doorlichten van organisaties is een drietal fasen te onderscheiden. Elke fase kent zijn specifieke verbeterpunten. Zo zal in de eerste fase het al dan niet aanschaffen van hardware en software aan de orde komen. In de aansluitende fase zal de vraag naar wat je met die spullen doet, belangrijk worden. In de laatste fase is het beter functioneren van de organisatie actueel. Op basis van het eerder genoemde onderzoek blijkt dat niet elke gemeente in dezelfde fase zit. Er zijn voorlopers maar ook achterblijvers. Naar Van Tongerens ervaring is de gemiddelde positie van gemeenten nu in het begin van de tweede fase. 'Dat betekent, dat de doorsnee gemeente nu de beschikking heeft over de goede apparatuur en de daarop toegesneden programma's. Men denkt na over een juist gebruik van die programmatuur, maar men is nog steeds niet toe aan een echte verbetering van de dienstverlening aan de burger. Die komt in een latere fase aan bod.' Hij vervolgt zijn relaas met een aantal praktische tips.

'Blijf niet in de theorie hangen. Innoveer in kleine, haalbare stappen en definieer voor elke stap een project. Focus eerst op een eenvoudig te realiseren succes en draag het behalen daarvan breed uit.' Bij het formuleren van projecten is een tweesporen aanpak geboden. Bij de ene aanpak, door hem "rijdende trein" genoemd, is minder creati-



viteit nodig dan bij het tweede, innovatieve spoor. Bij deze benadering wordt een maximaal beroep op de inventiviteit van mensen binnen de organisatie gedaan. Een eigen programmabureau kan hierbij als intern adviesbureau opereren. In ambtelijke organisaties zit voldoende potentieel. De kunst van het management is om dat aan te boren, goed te exploiteren en in te zetten bij innovatie. Talent uit de eigen organisatie kan bijvoorbeeld in een kleine groep bij elkaar gaan zitten. Daar kan het aan diverse projectplannen dienstbaar zijn. Aan het management de opdracht de oorspronkelijke, in eerste instantie wellicht absurde ideeën, op waarde te schatten. Van Tongeren geeft een voorbeeld. 'In relatie tot documentaire informatievoorziening zijn veel documenten moeilijk toegankelijk. Contacten met burgers en aansluitende afhandeling van verzoeken kunnen anders opgepakt. Zo is er de mogelijkheid een aparte afdeling voor alle vergunningen in te richten. Het gaat hier immers om telkens het zelfde werkproces.' Voor het PAO acht hij het voorkomen van verkoking bij de uitvoering ervan absoluut noodzakelijk. Daarover merkt hij tot besluit op: 'Stel als rijksoverheid hiervoor voldoende middelen ter beschikking en beloon gemeenten die goed presteren op dit vlak. Zorg voor samenhang en verplicht gemeenten gebruik te maken van basisregistraties. Maak bovendien duidelijk aan gemeenten wat het belang is om aan PAO mee te doen. *Last but not least*, schrijf niet alleen nota's maar denk tevens aan de implementatie!' □

* Kees Crone is bijzondere dank verschuldigd aan Bert Mulder, partner van de InformatieWerkPlaats in Den Haag. Enkele weken vóór dit interview wisselden Mulder en Van Tongeren (zie foto's) - in Crones aanwezigheid - van gedachten over de opstelling van informatieplannen bij de overheid, en veel wat daarmee in relatie staat.

Jan van Tongeren
(bureau Van
Tongeren &
Trimp) aan het
woord. (foto Ton
Kastemans)