

## Kink in de Keten

Inventarisatie van de bevorderende en belemmerende factoren bij samenwerking tussen landelijke overheids-organisaties op het gebied van ICT

Scientific Report Series  
Enschede, Maart 2007  
Universiteit Twente

Cubicus Building, C2.19  
P.O. Box 217  
7500AE Enschede

T. +31 (0) 53 489 24 18  
F. +31 (0) 53 489 42 59

Founded by:  
University of Twente,  
Fac. GW and  
Dutch Tax and Customs  
Administration, C/ICT

## Kink in de keten

Inventarisatie van de bevorderende en belemmerende factoren bij samenwerking tussen landelijke overheidsorganisaties op het gebied van ICT

Datum **Maart 2007**  
Versie **1.0**

uitgever **Universiteit Twente**

Publicatie titel **Titel: Kink in de Keten**  
Publicatie jaar **2007**  
Publicatie type **Onderzoeksrapport**  
Auteur **Toon van Dijk**

E-mail **toonvandijk@utwente.nl**

APA Referentie **Van Dijk, T. (2007). *Kink in de Keten; Inventarisatie van de bevorderende en belemmerende factoren bij samenwerking tussen landelijke overheidsorganisaties op het gebied van ICT*. Enschede: Universiteit Twente.**

Copyright houder **Universiteit Twente**  
Copyright omschrijving **Persoonlijk gebruik van dit materiaal is toegestaan. Verwijs a.u.b. correct naar deze publicatie. Het zonder toestemming reproduceren, uitleen, verhuren, kopiëren of verspreiden van dit materiaal is verboden. Toestemming voor verspreiding of hergebruik dient verkregen te worden bij de auteur(s).**

[www.ictenoverheid.utwente.nl](http://www.ictenoverheid.utwente.nl)

## Dankwoord

De auteur van dit rapport wil de mensen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek bedanken, met name de mensen die bereid zijn geweest een interview te geven; dit is van onschatbare waarde geweest. Tevens dank aan Wolfgang Ebbers en Jan van Dijk voor hun waardevolle commentaren.

## Samenvatting

Voornaamste belemmerende factoren:

- De departementale organisatie van het rijk bemoeilijkt de samenwerking:  
Bij het tot stand brengen van ketensamenwerking is sprake van een fundamentele spanning: wat het beste zou zijn voor de keten hoeft niet automatisch goed te zijn voor alle deelnemende organisaties. Bestuurders zien hun verantwoordelijkheid vooral liggen bij het inrichten en in stand houden van een solide primair proces, inclusief de daarmee gepaard gaande financiering. De eigen financiering gaat voor de financiering van de samenwerking.
- De complexiteit werkt belemmerend:  
Er zijn zeer veel factoren ontdekt die de complexiteit van de samenwerking tot grote hoogte doet stijgen. Een aantal daarvan zijn dat bij de samenwerkingsprojecten veel organisaties betrokken zijn. Die organisaties zelf bestaan weer uit verschillende onderdelen, die soms niet hetzelfde nastreven of hetzelfde mandaat hebben. Voor alle betrokken actoren is het dus een constant zoeken naar de posities van anderen, en naar het bepalen van de eigen positie in het proces. Dit vergt erg veel energie.
- ICT is ambtelijk niet interessant:  
Voor topambtenaren valt er niet veel winst te halen op dit terrein. Zeker niet wanneer er veel geld mee gemoeid is en budgetten overschreden dreigen te worden.
- Goede onderlinge verhoudingen prevaleren boven een cultuur van zakelijkheid en afrekenen op afspraken:  
Bestuurders zien van elkaar dat zij het belang van de eigen organisatie boven dat van het welslagen van de samenwerking stellen. Soms is het beeld dat dat terecht is, soms bestaat het beeld dat dat niet volledig terecht is. Er wordt dan echter niet hard gespeeld, omdat bestuurders de goede verhoudingen prevaleren; men komt elkaar later toch weer tegen en dan kunnen de rollen wel eens omgedraaid zijn.
- Eigen IT standaards eerst:  
IT-ers hebben er belang bij dat de organisatie blijft bij de standaards die binnen die organisatie vigerend zijn. Dat is niet alleen hun deskundigheid, het is vaak hun werk.

Voornaamste bevorderende factoren

- 'Samenwerking heeft de toekomst':  
de grootste bevorderende factor is het breed aanwezige besef dat ketensamenwerking en shared service centers de toekomst hebben.
- Betrokkenen weten elkaar steeds beter te vinden:  
Bestuurders weten elkaar steeds beter te vinden als het om samenwerking gaat. Dit geldt overigens ook voor mensen lager in de organisatie, die door dit soort projecten de andere betrokken organisaties en de mensen die daar werken ook beter leren kennen.
- Samenwerking begint statusverhogend te werken:  
Een andere belangrijke bevorderende factor is, dat bestuurders in toenemende mate aan status kunnen winnen door dit soort samenwerkingsprojecten tot een succes te maken.

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Analysekader en onderzoeksopzet.....</b>	<b>6</b>
1.1	Probleemstelling .....	6
1.2	Theoretische verklaringskaders .....	6
1.2.1	De institutionele benadering .....	6
1.2.2	De transactiekosten benadering .....	7
1.2.3	De resource dependency benadering .....	7
1.2.4	De netwerkbenadering .....	7
1.3	Onderzoeksvragen vanuit de theoretische benaderingen .....	8
1.4	Onderzoeksvragen vanuit onderscheiden dimensies .....	10
1.4.1	De technologische dimensie .....	10
1.4.2	De organisatorische dimensie .....	11
1.4.3	De interorganisatorische dimensie.....	12
1.5	De te interviewen personen .....	12
1.6	De te onderzoeken projecten.....	13
<b>2</b>	<b>De vier projecten .....</b>	<b>15</b>
2.1	Ryx / Rijksweb.....	15
2.2	DIGID.....	16
2.3	Bundeling landelijke netwerken .....	18
2.4	Rijkswerkplek .....	20
<b>3</b>	<b>Perspectieven van betrokkenen.....</b>	<b>23</b>
3.1	Inleiding.....	23
3.2	Onontkoombaarheid van ketensamenwerking .....	24
3.3	Bestuurlijke perspectieven .....	25
3.3.1	Perspectieven van bestuurders op de problemen .....	25
3.3.2	Perspectieven van bestuurders op mogelijke oplossingen .....	28
3.4	Perspectieven van projectleiders.....	33
3.4.1	Perspectieven van projectleiders op de problemen .....	33
3.4.2	Perspectieven van projectleiders op mogelijke oplossingen .....	39
3.5	Perspectieven van uitvoerders .....	45
<b>4</b>	<b>Conclusies .....</b>	<b>47</b>
4.1	De gehanteerde theoretische benaderingen.....	47
4.2	Publieksgericht versus rijksintern .....	49
4.3	Vordering en scope van de projecten .....	49
4.4	Belemmerende factoren .....	50
4.5	Bevorderende factoren .....	52
4.6	Werken aan oplossingen.....	53
<b>5</b>	<b>Bijlagen .....</b>	<b>55</b>
	Literatuurlijst .....	55
	Interviewvragen .....	58
	Antwoordcategorieën.....	59



# 1 Analysekamer en onderzoeksopzet

Al jarenlang staat het tot stand brengen van geïntegreerde elektronische dienstverlening aan de burger en bedrijven hoog op de politieke agenda. Toch verloopt het proces dat moet leiden tot geïntegreerde dienstverlening stroperig en veel deadlines worden niet gehaald. Er zijn dan ook veel organisaties bij betrokken. Alleen op landelijk niveau (en daar richt dit onderzoek zich op) gaat het om zo'n 1300 organisaties, die, om geïntegreerde elektronische dienstverlening mogelijk te maken, op een of andere manier moeten samenwerken. Dit onderzoek is er op gericht de bevorderende en belemmerende factoren voor deze samenwerking in beeld te brengen.

## 1.1 Probleemstelling

Om te komen tot een effectiever en efficiënter functionerende overheid werken administratieve uitvoeringsorganisaties met de inzet van ICT aan de integratie van hun dienstverleningsprocessen, hun gegevenshuishoudingen en hun bedrijfsprocessen. Hiervoor moeten zij (minimaal) op informatietechnisch, politiek-bestuurlijk en organisatorisch niveau structurele samenwerkingsverbanden aangaan. Al jarenlang staat het tot stand brengen van deze samenwerkingsverbanden hoog op de politieke agenda. Maar het duurt veel langer dan gepland. Dit maakt de vraag relevant wat de mogelijke politiek-bestuurlijke, organisatorische en technische factoren zijn die totstandkoming van deze samenwerkingsverbanden belemmeren dan wel bevorderen.

## 1.2 Theoretische verklaringskaders

Deze factoren zullen in dit onderzoek in een aantal theoretische verklaringskaders worden gepast, die afkomstig zijn uit de organisatiekunde, bestuurs- en bedrijfskunde, de sociologie en de communicatiewetenschap. Het gaat dan om de institutionele benadering, de transactiekosten benadering, de resource dependency benadering en de netwerk benadering. Al deze benaderingen zeggen iets over de aard van de prikkels die actoren aanzetten tot (al dan niet) samenwerken, en over de condities waaronder ze die samenwerking aangaan. Hieronder worden ze kort weergegeven.

### 1.2.1 De institutionele benadering

Bij de institutionele benadering<sup>1</sup> wordt ervan uit gegaan dat de repertoires<sup>2</sup> van betrokkenen worden gevormd door institutionele krachten, meer nog dan door eigen individuele normen en waarden. Structurele posities en voortdurende sociale relaties in organisaties en netwerken bepalen en reproduceren die repertoires. Actoren nemen daarbij voor lief aan dat 'de dingen gaan zoals ze gaan', of zijn er zich soms niet eens bewust van dat het ook anders zou kunnen. In zekere zin creëren instituties de actoren, terwijl ze er gelijktijdig beperkingen aan opleggen. Deze benadering verwerpt dan ook rationele-actor modellen (die te weinig oog zouden hebben voor cognitieve en (organisatie)culturele verklaringen) omdat instituties als meer dan de optelsom van

<sup>1</sup> Een uitgebreidere omschrijving van de institutionele benadering is te vinden in: Powell, W. en Paul J Dimaggio, *The new institutionalism in organisational analyses*, 1991

<sup>2</sup> Individuen beschikken over bepaalde manieren van denken én doen: hun zingevingskader én handelingsrepertoire. Samen wordt dit aangeduid met het woord "repertoire". Wanneer in dit rapport het accent vooral ligt op manieren van denken zal ook het woord "perspectief" gebruikt worden.

individuele actoren beschouwd worden. Zij vestigt de aandacht op organisatiestructuren en culturele verklaringen. Voor mogelijke samenwerking tussen overheidsorganisaties betekent dit, dat specifieke eigen organisatieculturele en organisatiestructurele aspecten een belemmering voor samenwerking zouden kunnen vormen, ook wanneer verdergaande samenwerking logischerwijs voor de hand ligt.

### 1.2.2 De transactiekosten benadering

De transactiekosten benadering<sup>3</sup> gaat wel uit van het rationele-actor model. Volgens deze benadering streven economische organisaties ernaar om hun transactiekosten te minimaliseren. Transactiekosten zijn de kosten die verbonden zijn aan het vinden van gewenste kwalitatief goede producten (inclusief de kosten die eraan verbonden zijn deze producten in huis te halen). Zijn die kosten hoger dan wanneer productie ervan in de eigen hiërarchie wordt opgepakt (inclusief de daarmee toenemende administratieve lasten) dan zal er niet bij anderen ingekocht worden, maar wordt de productie door de economische organisatie zelf ter hand genomen. Samenwerking wordt dus vooral gezocht als dit tot significante besparingen kan leiden.

Hoewel de transactiekosten benadering er een is die vooral wordt toegepast op marktsituaties (waar sprake is van prijs en kwaliteitsvergelijkingen en kosten verbonden aan het sluiten van contracten), is deze wellicht ook toepasbaar op overheidsorganisaties. Niet zozeer omdat daar sprake is van een markt, maar omdat er sprake is van administratieve lastendruk. Door samenwerking zou die wellicht kunnen worden verkleind, onder andere door vermijding van meervoudige registraties.

### 1.2.3 De resource dependency benadering

In de resource dependency<sup>4</sup> benadering wordt ervan uitgegaan dat een organisatie aan samenwerkingsverbanden gaat deelnemen om middelen te kunnen aanboren, die ze anders niet tot haar beschikking zou hebben. Als dit perspectief niet bestaat zal deze uit eigen belang niet samenwerken. Of organisaties aan een netwerk willen deelnemen hangt daarbij mede af van de positie die zij kan innemen in het netwerk, dat bepaalt immers in welke mate de organisatie in staat is de schaarse middelen te controleren. Organisaties hebben daarbij de neiging interorganisatorische verbanden uit de weg te gaan, die hun eigen besluitvormingsprocessen beperken en andere vormen van autonomie inperken.

### 1.2.4 De netwerkbenadering

De netwerkbenadering<sup>5</sup> gaat er van uit dat er drie organisatievormen zijn: hiërarchie, markt en netwerk. De verlangde samenwerking van overheidsorganisaties appelleert aan het netwerk of netwerken als organisatievorm. Deze wijze moet echter een plaats veroveren temidden van de organisatievormen van de overheidshiërarchie en de toeleverende marktpartijen. Organisaties gaan netwerken aan om onderling van elkaars kracht te kunnen profiteren. De ICT-ontwikkelingen hebben dit mogelijk gemaakt. Netwerken zijn flexibeler dan de traditionele hiërarchie, maar minder flexibel dan een op de markt opererend bedrijf. Zij kennen minder hiërarchische lagen dan een traditionele hiërarchie. Zij kennen naast verticale coördinatiemechanismen (zoals een traditionele hiërarchie kent)

---

<sup>3</sup> Zie ook: Monge, Peter R. en Noshir S. Contractor, *Theories of communication networks*, 2003

<sup>4</sup> Zie ook: Monge, Peter R. en Noshir S. Contractor, *Theories of communication networks*, 2003

<sup>5</sup> Op deze theoretische benadering wordt uitgebreid ingegaan in: Dijk, Jan A.G.M. van, *The network society*, 2001, en: Fountain, Jane E., *Building the virtual state*, 2001

ook horizontale coördinatiemechanismen. En in die samenwerking spelen bij het professioneel vervullen van het werk vertrouwen en reputatie een grote rol.

### 1.3 Onderzoeksvragen vanuit de theoretische benaderingen

Vanuit de **institutionele benadering** licht het voor de hand te gaan onderzoeken of er in de structuur van de organisatie, de cultuur van de organisatie en in de toegepaste technologie binnen de organisatie factoren te vinden zijn, die samenwerking tussen organisaties belemmeren, dan wel bevorderen.

- Of, in welke mate, en hoe samenwerking met andere overheidsorganisaties wordt bevorderd of belemmerd door:
  - De structuur van de eigen organisatie;
  - De binnen de eigen organisatie gebruikte IT;
  - De cultuur binnen de eigen organisatie.
- Leiden grotere verschillen in structuur, cultuur en technologie tussen de betrokken organisaties tot belemmeringen voor samenwerking? Werken daarentegen grotere overeenkomsten bevorderend voor samenwerking?
- Waar komt het initiatief tot samenwerking vandaan (politiek, ambtelijke top, professionals binnen de organisatie etc.) en wat is het motief? Waarom komt dat motief juist daar vandaan?
- Ontwikkelen actoren die werkzaam zijn binnen het gerealiseerde samenwerkingsverband eigen repertoires, die zich onderscheiden van de repertoires van het management van de samenwerkende organisaties? Hoe verhouden die zich tot elkaar? In hoeverre is er sprake van gedeelde waarden met betrekking tot die samenwerking? Zijn er verschillen en, zo ja, hoe groot is de verwachte impact daarvan op de succeschansen?
- Hoe groot is het gewicht van die samenwerkingsverbanden zelf als nieuwe instituties? Hoe sterk of kwetsbaar zijn ze ten opzichte van de oudere instituties, die aan de grondslag liggen van hun bestaan?

Bij de **transactiekosten benadering** ligt de nadruk meer op de gepercipieerde kosten en baten. Naarmate een project als complexer en ingrijpender wordt gezien zal het ook meer kosten. Wegen deze kosten op tegen de voorspelde baten?

- In welke mate betreft het een complex project? (objectief gezien)
  - In de breedte: het raakt het werk van veel mensen in de organisatie;
  - In de diepte: het grijpt diep in op de werkprocessen binnen de eigen organisatie.
- In welke mate denkt men dat de complexiteit de kosten voor het realiseren van het project verhoogt? (subjectief gezien)
- In welke mate wordt het voor de eigen organisatie als een risicovol project gezien? Weegt deze risico-inschatting mee bij de uitwerking van het project?



- In welke mate denkt men met het samenwerkingsproject voordeel te behalen? Welke besparingen levert het op? Hoe belangrijk zijn deze verwachte baten voor het doorzetten van het project?
- Zijn er op basis van zulke kosten – baten analyses beoogde samenwerkingsverbanden afgeblazen of anders vormgegeven dan oorspronkelijk beoogd?

De **resource dependency benadering** vooronderstelt dat samenwerking wordt gezocht, omdat andere organisaties beschikken over hulpmiddelen waarover men zelf niet beschikt (of alleen tegen zeer hoge kosten). Samenwerking wordt aangegaan wanneer deze niet gepaard gaat met een verlies aan autonomie en zeggenschap over het eigen arbeidsproces. Terwijl men gelijktijdig de beschikking krijgt over gewenste hulpmiddelen of gegevens van anderen<sup>6</sup>.

- Of, in welke mate, en hoe men afhankelijk is van middelen van andere organisaties om te komen tot de gewenste geïntegreerde elektronische dienstverlening.
- Gaat samenwerking gepaard met een toename of afname van de eigen hulpmiddelen? (budget, taken, personeel)
- Hoe groot schat men de eigen invloed in binnen het netwerk (de eigen machtspositie)? Hoe groot de invloed van anderen (de machtspositie van andere betrokken organisaties)?
- In welke mate blijft de autonomie van de eigen organisatie (en dus de eigen macht) gewaarborgd, en welke rol speelt dit in de onderhandelingen over samenwerking?

In de **netwerk benadering** gaat men er vanuit dat samenwerking gezocht wordt om het eigen functioneren te verbeteren. Door met andere organisaties een netwerk te vormen vergroot men de eigen aanpassingscapaciteit. Belangrijke stimulans daarbij zou zijn dat men door samenwerking aan te gaan de eigen positie en eigen reputatie denkt te kunnen verbeteren. Voorwaarde voor samenwerking is dat men vertrouwen heeft in de eigen kracht, en vertrouwen in de andere betrokken organisaties. De samenwerkingsverbanden die ontstaan zouden hiërarchisch platter georganiseerd zijn en flexibeler kunnen functioneren dan wanneer zulks in de hiërarchie zelf zou worden geïncorporeerd.

- Kan door samenwerking de eigen organisatie beter gaan functioneren? Zo ja: hoe?
- Welke rol speelt de eigen reputatie binnen het netwerk? Liggen er kansen om de eigen reputatie te verhogen door samenwerking aan te gaan?
- Heeft men er vertrouwen in dat men de samenwerking zelf op een goede manier tot stand kan brengen? Hoeveel vertrouwen heeft men in de beoogde samenwerkingspartners? Hoeveel vertrouwen hebben de partners?

---

<sup>6</sup> Dit is een afweging: Zo weinig mogelijk autonomie verliezen en zo veel mogelijk invloed winnen en middelen winnen versus verliezen. Het heeft dus een economisch aspect (middelen) en een politiek aspect (macht / autonomie).

- Hoe wordt die samenwerking vorm gegeven; waar worden die netwerken organisatorisch gepositioneerd, en hoe verhoudt die positie zich met de traditionele hiërarchieën?
- Is er daarbij sprake van een geringere hiërarchische gelaagdheid binnen die samenwerkingsverbanden?
- In welke mate worden afspraken tussen samenwerkende overheidsorganisaties contractueel of anderszins vastgelegd, en hoe belangrijk vinden actoren dit voor de succesansen?

Uiteraard 'overlappen' de verschillende theoretische benaderingen elkaar. Maar deels ook leggen ze de nadruk op verschillende aspecten. Bij de te onderzoeken projecten zal gekeken worden naar de mate waarin die onderscheiden aspecten een rol spelen binnen het repertoire van betrokkenen. Door welke motieven laten zij zich primair leiden?

## 1.4 Onderzoeksvragen vanuit onderscheiden dimensies

De onderzoeksvragen beslaan ook een breed veld (van technisch tot politiek / bestuurlijk), omdat dit allemaal facetten zijn van samenwerking tussen die organisaties. Daarom onderscheiden we een aantal dimensies aan het samenwerkingsvraagstuk, te weten de technologische-, de organisatorische- en de interorganisatorische dimensie.<sup>7</sup> Hieronder passeren deze dimensies de revue.

### 1.4.1 De technologische dimensie

#### Het spanningsveld tussen IT en organisatie

Ideaaltypisch botsen twee culturen op elkaar. Die van bestuurders, die zich bezig houden met organisatieverandering. Trefwoorden daarbij zijn: 'op grote schaal', strategisch gericht, preoccupatie met de inrichting van de organisatie. En die van de IT-ers. Trefwoorden daarbij zijn: precies, gedetailleerd ontwerp, het praktisch tot stand brengen van nieuwe (informatie)systemen. Bij samenwerking tussen overheidsorganisaties op het gebied van ICT speelt de technologische dimensie bij uitstek een rol: samenwerking wordt gedreven door technologische mogelijkheden die men ziet in ICT om verbanden aan te brengen, die voorheen ondenkbaar waren. Om die verbanden mogelijk te maken moet er door IT-ers gewerkt worden aan ICT – architectuur. Maar de logica van die ICT – architectuur botst op de organisatorische infrastructuur van de betrokken organisaties en hun bestaande onderlinge relaties. Een organisatorische infrastructuur, die weer gedragen wordt door de bestuurders van de betrokken organisaties. Omdat deze groepen zich beiden met dezelfde organisatie bemoeien (weliswaar vanuit een heel ander repertoire), komen ze elkaar tegen wanneer keuzen gemaakt moeten worden met betrekking tot de eventuele herinrichting van die organisatie. Onze hypothese is dat deze confrontatie lang niet altijd vlekkeloos verloopt, omdat vanuit zeer verschillende vakinhoudelijke achtergronden en verantwoordelijkheden naar de organisatie wordt gekeken.

Mogelijke vragen daarbij:

<sup>7</sup> Verder zijn er natuurlijk nog andere dimensies aan samenwerking tussen overheidsorganisaties (juridische, politieke, sociale etc.), die in het onderzoek waar zij van belang zijn worden meegenomen.

- Wat zijn de overeenkomsten, en wat zijn de verschillen in ICT – architectuur? Wat zijn de overeenkomsten, en wat zijn de verschillen in organisatorische infrastructuur?
- Waar zijn ze te verenigen, en waar botsen ze?
- Leidt dit nu tot oplossingen die vanuit beider repertoires als suboptimaal worden gezien?
- Zo ja, waar denken zij dan zelf dat het grootste probleem ligt (wat zou er opgelost moeten worden)?
- Zijn er oplossingen voor? En welke zijn dat dan?
- Wat zou (vanuit beide optieken) een veranderingsproces zijn dat tot een optimaal resultaat zou kunnen leiden?
- Wat zijn de wederzijdse verwachtingen? Wat verwachten bestuurders daarbij van dan ICT - architecten, en omgekeerd?

Om dit boven tafel te krijgen moet er met mensen gepraat worden, die vanuit die IT-invalshoek en vanuit die bestuurdersinvalshoek denken en werken. Tevens is het een goed idee om te praten met een aantal mensen die beide 'werelden' goed kennen. Per slot van rekening zouden die meer ideeën kunnen hebben bij de vraag hoe je dit dilemma op zou kunnen lossen, wat op zich al weer iets zegt over de perceptie van de problemen.

#### 1.4.2 De organisatorische dimensie

##### **Het spanningsveld tussen beslissers en degenen die uit moeten voeren**

Repertoires van het strategisch management en uitvoerders van in essentie door hun genomen beslissingen verschillen in de regel ook behoorlijk. De mate waarin, en de wijze waarop bepaalt in niet geringe mate hoe het nieuwe bestuurlijke arrangement eruit komt te zien. Immers: de beslissers beslissen wel in grote lijnen, maar het is aan de uitvoerders dit te interpreteren, en dus hangt een hoop af van hun repertoires hoe dat zich uitkristalliseert. Ook hier zit weer potentiële frictie.

Mogelijke vragen daarbij:

- In welke mate is er sprake van samenwerking? Is dit volgens de betrokkenen voldoende?
- Hoe wordt de samenwerking georganiseerd?
- Hoe wordt gecommuniceerd wie wat moet doen?
- Hoe strikt wordt voorgeschreven hoe de actoren, die aan processen werken die verdere samenwerking mogelijk moet maken, dit moeten doen?
- Hoe gedetailleerd is de kennis van het management van het proces? Hoe groot de betrokkenheid? Is dit naar de mening van betrokkenen voldoende?

Om dit boven tafel te krijgen moet er met strategische beslissers gepraat worden, en met mensen die een meer uitvoerende rol hebben. Ook zou het goed zijn te praten die beide rollen doorleefd hebben, ook weer om meer oplossingsgerichte vragen te kunnen stellen.

### 1.4.3 De interorganisatorische dimensie

#### Het spanningsveld tussen (beoogd) samenwerkende organisaties

Organisaties geven niet graag dingen uit handen. Bij het creëren van basisregistraties bijvoorbeeld, maar ook bij het tot stand brengen van andere vormen van geïntegreerde dienstverlening is dat echter onvermijdelijk. De onderlinge afstemming die daarbij nodig is verloopt stroperig en is een ongoing negotiation. Daarbij buitelen (informatie)technologische en organisatieculture verschillen over elkaar heen. Mogelijke vragen daarbij:

- Waar komt het initiatief vandaan om te komen tot samenwerking? Door wie wordt het proces hoofdzakelijk getrokken?
- Met welk motief wordt eraan gewerkt, en in hoeverre is dit motief endogeen of exogeen voor uw organisatie?
- Hoe wordt het proces aangepakt? Op welke niveau's wordt er in en buiten de organisatie aan gewerkt?
- Hoeveel vrijheid krijgen de actoren die de integratieprocessen uitwerken, en waarop worden ze beoordeeld?
- Hoeveel aandacht is er vanuit de top voor deze processen?
- Waarop wordt dan met name gelet?

Om hier meer zicht op te krijgen moet er gesproken worden met mensen die meer kijk hebben op content, en met mensen die meer kijk hebben op de structuur van de dienstverlening, en of die past op die van de ander.

Wij vermoeden dat op de verschillende vragen wel eens heel verschillende antwoorden zouden kunnen krijgen vanuit de verschillende repertoires. En wanneer repertoires te ver uiteen lopen kunnen ze niet 'koppelen'. Wanneer repertoires niet koppelen ontstaat altijd een situatie, die anders is dan betrokkenen beoogden of soms zelfs verwachtten. Daarom is de vraag relevant:

- Is de samenwerking geworden wat men er tevoren van verwachtte?

## 1.5 De te interviewen personen

Deels zal de benodigde informatie gehaald worden uit schriftelijk materiaal (rapporten, interne memo's, e-mailverkeer etc.) Maar de onderzoeksvragen zijn van dien aard dat een uitgebreid literatuuronderzoek onvoldoende is om tot bevredigende antwoorden op de gestelde onderzoeksvragen te kunnen komen. Uit de theoretische benaderingen vloeit immers voort dat de repertoires van de betrokken actoren ertoe doen. Er moeten dus stakeholders ondervraagd worden. Omdat er zulke uiteenlopende dimensies aan het samenwerkingsvraagstuk te onderkennen zijn is het niet waarschijnlijk dat er stakeholders zijn die op alle relevante vragen een antwoord kunnen geven. Dit hoeft ook niet, maar dan moet wel een zorgvuldige selectie gemaakt worden uit relevante stakeholders, om er voor te zorgen dat alle dimensies van het samenwerkingsvraagstuk die voor dit onderzoek van belang zijn aan de orde kunnen komen. Daarbij gaan we er van uit dat actoren die een andere rol vervullen binnen de organisatie / het werkproces ook andere repertoires

hebben ontwikkeld. In de verschillen tussen die repertoires kunnen elementen zitten die het samenwerkingsproces belemmeren<sup>8</sup>.

De te interviewen stakeholders zijn in een bepaalde rol bij het proces betrokken geweest. De volgende rollen worden daarbij onderscheiden:

- Bestuurlijk verantwoordelijken: Dit zijn de actoren die de verantwoordelijkheid dragen voor het goed functioneren van de eigen (bij het samenwerkingsproject betrokken) organisatie;
- De projectleiders of programmamanagers; Dit zijn de actoren die verantwoordelijk zijn voor het daadwerkelijk tot stand brengen van de samenwerking en de implementatie van de daaruit voortvloeiende applicaties. De verantwoordelijken dus voor het inrichten van de voor samenwerking noodzakelijke ketens;
- Projectuitvoerders: Actoren die de opdracht hebben ervoor te zorgen de nieuw te ontwikkelen gezamenlijke ICT-applicaties ontwikkeld worden en actoren die moeten zorgen dat deze applicaties compatibel zijn met de eigen ICT-voorzieningen;
- Eventueel: expert witness(es).

Om al de verschillende repertoires ook daadwerkelijk boven tafel te krijgen, moeten mensen ondervraagd worden die in al die verschillende rollen betrokken zijn geweest.

Bij samenwerkingsprojecten zijn meerdere organisaties betrokken, en ook tussen de verschillende organisaties bestaan repertoireverschillen. Om zicht te krijgen op die repertoireverschillen, en te bezien welke rol die repertoireverschillen eventueel spelen bij het tot stand brengen van de samenwerkingsprojecten, zullen mensen in deze rollen ondervraagd worden bij minimaal twee betrokken ministeries of uitvoeringsorganisaties.

De selectie van de voor dit onderzoek relevante te interviewen betrokkenen zal verlopen via de zogenaamde 'sneeuwbalmethode': aan iedere geïnterviewde persoon zal gevraagd worden wie zij herkennen als actor passend bij de hierboven geschetste rollen.

Van de interviews worden antwoordprotocollen gemaakt die een (nagenoeg) letterlijke uitwerking zijn van het gesprek. Op de zo vergaarde antwoordprotocollen zal een kwalitatieve analyse worden toegepast. Daarbij wordt ieder gevonden aspect dat te onderscheiden is van een label voorzien. Deze labels worden vervolgens geordend en geclusterd op basis van inhoudelijke samenhang.

## 1.6 De te onderzoeken projecten

Uiteraard kan zo'n onderzoek op iedere vorm van (poging tot) samenwerking tussen overheidsorganisaties worden uitgevoerd. Op puur pragmatische gronden zijn we echter genoodzaakt ons te beperken tot een selectie van projecten.

---

<sup>8</sup> In een reeks onderzoeken naar invoering van geïntegreerde elektronische dienstverlening bij gemeenten is duidelijk naar voren gekomen dat verschillen in repertoires van betrokkenen integratie van de dienstverlening belemmert. Meer daarover, en over achtergronden van repertoire-onderzoek, is te vinden in het boek: *De wereld achter het loket*, van Frans Bauke van der Meer en Toon van Dijk, Eburon Delft, 2002.

Selectiecriteria zijn:

- Het zijn samenwerkingsprojecten gericht op het tot stand brengen van gezamenlijke ICT-voorzieningen;
- Meerdere ministeries en / of uitvoeringsorganisaties zijn erbij betrokken;
- Minimaal één project dat expliciet gericht is op verbetering van de dienstverlening aan de burger;
- Zowel projecten die een 'vliegende start' hebben gemaakt, als projecten waar de samenwerking moeizamer lijkt te verlopen;
- Zowel projecten die al in een beheerfase zijn aangeland als projecten die dat nog niet zijn.

De volgende vier projecten zullen onderzocht worden (van oudste naar meest recente project opgesomd):

- RYX / Rijksweb:  
de ontwikkeling van een rijksintranet;
- DIGID:  
de ontwikkeling van een digitale identificatie;
- Rijksnetwerken:  
samenwerking op het terrein van de ICT infrastructuur;
- Rijkswerkplek:  
uniformering van de werkplek voor rijksambtenaren.

De eerste twee projecten zijn inmiddels in een beheerfase aangeland. Het onderzoek spits zich bij deze projecten echter toe op de initiatieffase en de implementatiefase, omdat dat de fasen zijn waar de bevorderende en belemmerende factoren voor samenwerking het duidelijkst voor het voetlicht komen.

## 2 De vier projecten

### 2.1 Ryx / Rijksweb

In de zomer van 1998 wordt er een haalbaarheidsstudie gedaan naar een rijksintranet. “Dat was ook net in de periode van de internethype. Dus alles wat met ICT te maken had dat ging erin als koek”, zegt een van de betrokkenen.

Op 16 december 1999 beslist het IB-beraad<sup>9</sup> een project te starten om het rijksoverheidsintranet (ROI) te realiseren. De directeur van IOS<sup>10</sup> wordt hiervoor verantwoordelijk.

Op 1 maart 2000 gaat het programma, dat inmiddels de naam RYX heeft meegekregen, van start. De voormalig projectmanager van de rijksbrede vacaturebank wordt als projectmanager RYX aangetrokken. Bij elk van de departementen en Hoge Colleges van Staat worden projectleiders aangesteld. Doel is om tot een rijksoverheidsintranet te komen in 2001.

Vrij snel wordt er een onderscheid gemaakt tussen het project RYX (het ontwikkelen en implementeren van een rijksintranet) en het programma RYX dat tot doel heeft om vanaf 2003 de opgeleverde functionaliteit en hardware verder te ontwikkelen. Deze paragraaf richt zich op de projectfase aangezien het onderzoek zich toespitst op de initiatieffase en de implementatiefase van samenwerkingsprojecten en niet zozeer op de navolgende beheerfase.

De projectmanager krijgt een niet al te gedetailleerde opdracht mee, en besteedt de eerste drie maanden aan het rondkijken bij de verschillende betrokken organisaties, aan gesprekken met bestuurders en deskundigen en aan het selecteren van mensen die hij in zijn projectteam wil hebben. Zelf geeft hij aan het zeer belangrijk te vinden voor het welslagen van het project, dat hij deze ruimte krijgt. Zo kan de projectmanager een groep mensen om zich heen verzamelen van verschillende departementen die er samen voor willen gaan. Geheel onproblematisch is dit niet. “Nadeel is dat ze daardoor een beetje losgezongen zijn van hun staande organisaties”, zegt een van de betrokkenen dan ook. En regelmatig worden projectleiders dan ook binnen hun eigen organisaties teruggefloten.

De programmamanager krijgt de volledige steun van de verantwoordelijke bestuurder. De projectmanager geeft aan dat dit ook onontbeerlijk is. Temeer daar het oorspronkelijk voor het project gereserveerde bedrag onvoldoende blijkt.

Vanaf het begin is de beveiliging een ‘hot issue’. Dat is bij de verschillende ministeries en uitvoeringsorganisaties verschillend belegd en intern vertrouwelijk. Om er voor te zorgen dat dit beveiligingsvraagstuk niet ergens tijdens het project tot afbreukrisico zou kunnen leiden, plaatst de projectmanager alle deskundigen bij elkaar en geeft ze de opdracht mee een sluitend plan te maken. Hij maakt betrokkenen duidelijk dat hij dit plan vervolgens zonder meer over zal nemen. Redelijk snel ligt er een plan, en kan er verder gewerkt worden aan implementatie. Beveiliging is later dan ook geen issue meer geworden.

---

<sup>9</sup> Informatiebeveiligingsberaad

<sup>10</sup> Informatiebeleid Openbare Sector, ministerie van Binnenlandse Zaken

Na voldoende vertrouwen gecreëerd te hebben bij de betrokken projectleiders en hun bestuurders ("je moet altijd eerst vertrouwen creëren in dit soort situaties"), creëert de projectmanager vervolgens een moment waarop allen de vraag moeten beantwoorden: "jongens, gaan we ervoor of niet?"

Zichzelf verzekerd hebbende van voldoende steun zet de projectmanager er zich voor in voldoende vaart te maken met het project. Dat lukt. Één van de betrokkene zegt daarover: "De projectmanager heeft daarmee op een gegeven moment een voldongen feit gecreëerd: op een gegeven moment wás RYX er. En dat was razendsnel. Daar stond ik van te kijken."

Één van de manieren om er voldoende vaart in te houden is de weloverwogen keuze van de projectmanager de presentaties en rapportages van RYX aan te haken aan momenten dat rijksambtenaren toch al bij elkaar komen. Zo worden ze iedere keer gedwongen weer een stap verder te zetten.

Om het project niet onopvallend de revue te laten passeren wordt bewust gekozen voor een onorthodoxe aanpak, met een eigen opvallende huisstijl.

Een dertigtal bedrijven worden uitgenodigd om mee te denken over de vormgeving en inrichting van RYX, zonder daarvoor overigens concessies te krijgen. Toch weerhoudt dat er een aantal niet van de gevraagde medewerking te leveren.

Op 7 februari 2001 gaat 'Ryx in de steigers' de lucht in, om rijksambtenaren vertrouwd te maken met RYX.

December 2001 wordt het projectbureau, dat verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en implementatie van RYX ondergebracht bij ICTU<sup>11</sup>.

De snelheid waarmee RYX tot stand is gekomen wordt door iedereen als een succes ervaren. Minder tevreden zijn de betrokkenen over de content van RYX. Aanvankelijk is RYX niet veel meer dan een adresboek van alle rijksambtenaren en toegang tot een zevental dagbladen. "Het is mislukt in de zin van dat er niet uitgekomen is wat we gehoopt hadden" zegt een van de betrokkenen dan ook.

Ook plannen om het beheer van intranetvoorzieningen efficiënter te maken sneuvelen. Een van de betrokkenen zegt daarover "Op een gegeven moment hadden we uitgerekend dat we 10 miljoen kunnen besparen als iedereen zijn intranetten op RYX gaat hosten. Waarbij we van RYX gewoon een provider maken, dezelfde servers gebruiken en één onderhoud organiseren. En verder mag iedereen gewoon zijn eigen stijl houden met zijn eigen kleurtjes. Dat kregen we niet voor elkaar." Tot de dag van vandaag is dit niet gerealiseerd.

## 2.2 DIGID

Begin 2003 komen de voorzitters van de Raad van Bestuur van de zes grote landelijke uitvoeringsorganisaties bij elkaar om te bezien wat gedaan kan worden aan versnelling van de invoering van elektronische dienstverlening. Er worden afspraken gemaakt die vastgelegd worden in een manifest, dat in maart 2003 op een grote persconferentie wordt gepresenteerd. Door zoveel publieke belangstelling voor de plannen te creëren kunnen de directeuren niet meer terug zonder gezichtsverlies. Een van de betrokkenen zegt dan ook:

---

<sup>11</sup> ICT-implementatieorganisatie



“de hoogste baas had daar zijn handtekening onder gezet; dus er werd wel snel gehandeld.”

Voornaamste voornemen in het manifest is om op afzienbare termijn te komen tot een elektronische authenticatievoorziening opdat burgers en bedrijven via het internet zaken kunnen doen met de overheid omdat ze zich via internet kunnen identificeren. De uitvoeringsorganisaties voelen een grote ‘sense of urgency’: “Er moet iets komen. Je kunt niet meer langer wachten.”

In mei 2003 wordt een stuurgroep Nationale Authenticatie Voorziening (NAV) opgericht om het proces te begeleiden. Later wordt de naam omgedoopt tot Nieuwe Authenticatie Voorziening, en uiteindelijk DIGID, “want dat bekt wat beter”.

Op het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt tegelijkertijd gewerkt aan het PKI-overheid<sup>12</sup>, ook een authenticatievoorziening maar dan met een hoog niveau van beveiliging. De uitvoeringsorganisaties vinden echter dat het te lang duurt voordat er een vorm van internetauthenticatie tot stand komt. Bovendien vrezen ze dat PKI een te dure voorziening wordt, aangezien bij het hoogste betrouwbaarheidsniveau nodig is dat burgers en bedrijven hardware aanschaffen (bijvoorbeeld card-lezers, zoals in België het geval is). Dit terwijl voor 80% van de dienstverlening dit hoge niveau van beveiliging helemaal niet nodig is. Vandaar dat ingezet wordt op een authenticatievoorziening met een laag tot gemiddeld beveiligingsniveau. Een van de betrokkenen zegt daarover: “DIGID is slim opgezet door voor een laag tot gemiddeld beveiligingsniveau te kiezen en door dus niet vervangend te willen zijn voor een of ander uniek registratienummer van een of andere organisatie. En ook niet met de intentie daar een stuk intelligentie aan te koppelen. DIGID is door zijn beperkte beveiligingsstructuur nergens een bedreiging voor. Het eigen proces kan in wezen in tact blijven, want je haalt maar een heel klein stukje naar buiten.”

Dit initiatief van de uitvoeringsorganisaties leidt aanvankelijk wel tot enige wrevel bij het ministerie van Binnenlandse Zaken; hoe verhoudt dit initiatief zich immers tot PKI-overheid? Een van de betrokkenen stelt dat: “ze op een gegeven moment inzagen, dat dit een noodzakelijke tussenstap is om uiteindelijk hun eigen einddoel ook te bereiken en dat het niet zozeer een bedreiging is, maar een kans om mee te liften om je doel te realiseren.”

Het Bureau Ketenautomatisering Werk en Inkomen (BKWI) werpt zich op om de gewilde applicatie te bouwen. Dit kon relatief eenvoudig, omdat bij SURF-net al een digitale open source authenticatievoorziening ontwikkeld was. “Dus waarom zou je iets wat ergens bij de overheid al gebruikt wordt niet nog een keer gaan gebruiken?” stelt een van de betrokkenen dan ook.

Het Twentse bedrijf Alfa & Aris, bouwer van de SURF-net applicatie, wordt in de maanden september tot december 2003 ingehuurd om deze applicatie geschikt te maken voor gebruik binnen de gehele overheid.

De bedoeling is de authenticatievoorziening te koppelen aan het sociaal fiscaal nummer tot het Burger Service Nummer (BSN) gerealiseerd is. Daarbij doemt echter een probleem op: het sofi-nummer is wettelijk gekoppeld aan transacties in de sociale sector, en de wet staat gebruik elders in de weg. De wet moet veranderd worden. De uitvoeringsorganisaties hebben dus de hulp nodig van ministeriële kant om de wetgeving aangepast te krijgen. Een van de betrokkenen daarover: “Dat hebben we dus geleerd bij DIGID: alleen het departement kon niks; alleen de uitvoering kon eigenlijk niks, want dan zit je met al die wetgeving, maar samen kun je het dus wel!”

---

<sup>12</sup> Public Key Infrastructure

Ook het CBP<sup>13</sup> wordt ingeschakeld om zich te buigen over de privacy aspecten. Eind 2004 leidt dit tot de benodigde wetswijzigingen.

Hoewel DIGID bij BKWI ontwikkeld is, leek dit de manifestgroep niet de aangewezen organisatie om DIGID daadwerkelijk in beheer te nemen. Daar is een organisatie voor nodig die veel klantcontacten heeft en een eigen call-center. De Belastingdienst verklaart zich bereid om gedurende het eerste jaar DIGID in beheer te nemen.

Daar ontstaat meteen consternatie. Men is gewend binnen de Belastingdienst via strikte procedures te werken aan nieuwe applicaties gebaseerd op IBM standaards. Dus DIGID is een exoot. Bovendien wordt dan binnen de belastingdienst nog steeds gewerkt aan het verbeteren van de eigen authenticatievoorziening. Een van de betrokkenen zegt daarover: *“Er waren mensen die zeiden: ‘zouden we niet zelf veel meer in the lead moeten zijn om zo’n authenticatieservice te ontwikkelen, volgens standaarden en producten die wij omarmen?’ Dat was wel raar want er was al iets gebouwd. Maar dan merk je een beetje het idee van ‘dat hebben we niet zelf gebouwd, dus dat kan nooit goed zijn’. Dat is dus fijn natuurgedrag.”*

Bij veel mensen binnen de Belastingdienst bestond verwarring over de intenties die de leiding had met deze exotische applicatie. Een betrokkene daarover: *“Het maakt een groot verschil of je bijvoorbeeld aan mensen vraagt: ‘welke risico’s gaan we lopen als dit wordt ingevoerd?’, of dat je aan mensen vraagt: ‘ik ga dit doen, en jij moet voorkomen dat ik dat en dat risico loop.’”* Enkel door er op te blijven hameren dat deze exotische applicatie moest worden ingevoerd is het rumoer uiteindelijk verstomd.

Ook ontstond verwarring doordat de Belastingdienst in verschillende rollen bij DIGID betrokken is. Een betrokkene zegt daarover: *“Je bent zowel een belangrijke afnemer als een belangrijke leverancier. En het scheiden van afnemers- en leveranciersrollen is best wel erg lastig.”* Steeds moet men zich daarvan bewust blijven, en de projectleider die binnen de Belastingdienst verantwoordelijk is voor het in beheer nemen bemoeit zich dan ook nadrukkelijk niet met de gebruikersaspecten ervan.

Op 1 januari 2005 gaat DIGID de lucht in. *“Dat is in overheidsbegrippen relatief snel gegaan”* zegt een van de betrokkenen dan ook terecht. Het tactisch en strategisch beheer is overgedragen aan de Gemeenschappelijke BeheerOrganisatie (GBO.overheid).

## 2.3 Bundeling landelijke netwerken

Zowel het project Bundeling landelijke netwerken als het project Rijkswerkplek vinden hun oorsprong in het SG-beraad. In het SG-beraad wordt in 2003 afgesproken meer samenwerking tussen de ministeries en uitvoeringsorganisaties van de grond te tillen, en dit vindt zijn neerslag in wat het ‘12- puntenplan’ is gaan heten. Punt twee van dit plan richt zich op het behalen van synergie bij samenwerking op het gebied van ICT.

*“Gevraagd wordt in ieder geval om een praktisch onderzoek te doen naar mogelijkheden en de omvang van te behalen synergie-effecten door standaardisatie van producten en diensten binnen het ICT-domein. De nauwe relatie tussen de overheidsorganisaties o.g.v. ICT en hun opdrachtgevers staat daarbij niet ter discussie. In het onderzoek gaat het in elk geval om print en mail, poort, beveiliging, identificatie en netwerkdiensten en de*

---

<sup>13</sup> College Bescherming Persoonsgegevens

beschikbaarstelling van gestandaardiseerde pc's en applicaties aan de medewerkers van de rijksoverheid.”<sup>14</sup>

De SG van Defensie wordt benoemd tot verantwoordelijke SG.

DIOS<sup>15</sup>, DTO<sup>16</sup> en B/CICT<sup>17</sup> krijgen de opdracht de mogelijkheden hiervoor te onderzoeken. Al snel wordt dit tweede punt uit het 12-puntenplan uiteengelegd in een viertal projecten:

1. Haagse Ring;
2. Bundeling Landelijke Netwerken;
3. Onderzoek naar Shared Services ICT;
4. Rijkswerkplek.

Voor de aansturing van de programma's wordt een belangrijke rol weggelegd voor de pSG's (verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering) en de directeuren ICT bij de verschillende ministeries, recentelijk verenigd in het Interdepartementaal Overlegorgaan Directeuren Informatievoorziening (IODI).

December 2004 gaat de inmiddels geformeerde werkgroep Landelijke Netwerken van start. Gestart wordt met een inventarisatie van bestaande netwerkverbindingen en contracten met externe leveranciers, omdat daar geen totaaloverzicht van bestaat.

Er ontstaat onrust onder veel organisaties. Is het nu de bedoeling dat alle netwerkvoorzieningen nu fysiek en organisatorisch gebundeld gaan worden? Raken de organisaties hun eigen netwerken kwijt?

In juni 2006 publiceert de werkgroep de inmiddels reeds derde variant van een notitie. Daarin staat te lezen:

“De uitgevoerde verkenning laat zien dat de wens van afzonderlijke organisaties om ieder een eigen koers te varen bij het voorzien in de eigen netwerkbehoeften groot is en diep geworteld. Veel bilateraal overleg is nodig om elkaar om te beginnen te begrijpen. Dat heeft te maken met in elk geval vele verschillende vertrekpunten, waarvan bijgaand een overzicht wordt gegeven:

Vertrekpunten in de discussie

- |                     |   |
|---------------------|---|
| grondhouding        | : “Zoets koop je gewoon in” versus “Dit móet in eigen beheer”                     |
| beelden             | : “Ga toch weg; wie is er uit op één fysiek netwerk voor iedereen!?”              |
| emoties             | : “Ik wil niet dat aan mijn bevoegdheid wordt getornd”                            |
| (des)interesse      | : “Dit is geen beleidszaak. Regel dit gewoon!?”                                   |
| (gebrek aan) kennis | : “Ik kan dit niet overzien. Wat speelt hier allemaal?”                           |
| (eigen) belang      | : “Overheidsbreed kan het anders liggen, maar ik heb geen probleem” <sup>18</sup> |

<sup>14</sup> Uit: ‘12-puntenplan, punt 2.

<sup>15</sup> Directie Informatie en Innovatie Openbare Sector (Binnenlandse Zaken).

<sup>16</sup> Defensie Telematica Organisatie.

<sup>17</sup> Belastingdienst Centrum voor ICT.

<sup>18</sup> Uit: “Bundeling landelijke netwerken; een voorstel voor het verzilveren van mogelijke synergie en kostenvoordelen bij de verdere ontwikkeling van elektronische netwerken in de publieke sector, versie 0.3

Voor de werkgroep is dit reden om voor een aanpak te kiezen met twee sporen:

- 1 Het optimaliseren van de connectiviteit en interoperabiliteit door één gemeenschappelijk programma van eisen voor het gestandaardiseerd onderling koppelen van alle bedrijfsnetwerken van de overheid en alle breedbandnetwerken in het land. Dit spoor kan opgepakt worden door “een slechts beperkte ‘coalition of the willing’, mits deze in zichzelf voldoende ‘market power’ representeert.”<sup>19</sup>
- 2 Het binnenhalen van doelmatigheidswinst, die al behaald kan worden zonder een programma van eisen, zoals het bundelen van de 130 netwerken van verschillende rijksoverheidsorganisaties tot 45 fysieke verbindingen voor de 45 locaties waarin de betreffende organisaties (gezamenlijk) gehuisvest zijn.

Deze aanpak is “een middenweg tussen de huidige volledige vrijheid van overheidsorganisaties op dit vlak aan de ene kant en een strakke sturing binnen van bovenaf opgelegde beleidskaders aan de andere.”<sup>20</sup>

Een strakke sturing wordt als onhaalbaar gezien. “Voor de tweede aanpak is geen enkel draagvlak (voor zover er al een steekhoudend te beargumenteren noodzaak voor is).”<sup>21</sup>

## 2.4 Rijkswerkplek

In 2004 wordt door het SG-beraad de opdracht gegeven om een project te starten met als doel één gestandaardiseerde rijksbrede ict-werkplek te creëren. Door standaardisatie en rationalisering van beheer zou een besparing van 30% haalbaar moeten zijn, en de SG's geven aan dat het project uiterlijk 2009 gerealiseerd zou moeten zijn. De aansturing van het project wordt in handen gelegd van de plaatsvervangend SG's, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering op de ministeries. Het IODI wordt gevraagd de besluitvorming te ondersteunen met adviezen.

Al snel wordt in het pSG-beraad de wijsheid van de bezuinigingsdoelstelling van 30% in twijfel getrokken en geschrapt. “Dus er ontstond meteen een discussie over of het opdrachtgeverschap wel goed belegd was, en of de opdracht wel juist was.” Verzucht een van de betrokkenen.

Eind 2004 wordt een initiatiefgroep geformeerd, en wordt er een ronde gemaakt langs alle ministeries. Begin 2005 wordt besloten een klein programmabureau op te zetten en dit onder te brengen bij de afdeling Advies en Innovatie<sup>22</sup> bij Binnenlandse Zaken, omdat de directeur van de Directie ICT tevens portefeuillehouder is van het project binnen IODI. Iedere schijn als zou het een BZK programma zijn moet echter vermeden worden; in het programmaplan staat dan ook: “De directeur ICT van BZK fungeert als opdrachtnemer, maar nadrukkelijk is gesteld dat dit project geen eenzijdig BZK feestje is. De capaciteit,

---

<sup>19</sup> Uit: “Bundeling landelijke netwerken; een voorstel voor het verzilveren van mogelijke synergie en kostenvoordelen bij de verdere ontwikkeling van elektronische netwerken in de publieke sector, versie 0.3

<sup>20</sup> Uit: “Bundeling landelijke netwerken; een voorstel voor het verzilveren van mogelijke synergie en kostenvoordelen bij de verdere ontwikkeling van elektronische netwerken in de publieke sector, versie 0.3

<sup>21</sup> Uit: “Bundeling landelijke netwerken; een voorstel voor het verzilveren van mogelijke synergie en kostenvoordelen bij de verdere ontwikkeling van elektronische netwerken in de publieke sector, versie 0.3

<sup>22</sup> De afdeling Advies & Innovatie is onderdeel van de Directie ICT, die weer onderdeel is van het Directoraat Gemeenschappelijke Diensten van het Ministerie van Binnenlandse zaken.

bemensing van de projecten en deelprojecten moet door de verschillende ministeries geleverd worden. In die zin is het een echt interdepartementaal project.”

Maar al spoedig blijkt zo'n interdepartementaal project niet zo eenvoudig te zijn. Een van de betrokkenen zegt daarover: “Willen we als ambtenaren van die dertien organisaties beter samen kunnen werken, dan zullen we een forse standaardisatieslag moeten doorlopen, want we zitten nu in een situatie waar we dertien departementen hebben, die in de organisatie enorm divers zijn en in de techniek ook erg divers zijn.” “Binnen no time heb je een enorme Babylonische spraakverwarring met zijn allen gecreëerd. Zowel horizontaal als verticaal: tussen de verschillende ministeries, maar ook tussen de verschillende besturingslagen.”

De eerste versie van het programmaplan wordt door het IODI niet goed ontvangen: “Het IODI vond dat in eerste instantie veel te ambitieus. In de onderhandeling met IODI is daar behoorlijk wat afgegaan.” Ook het pSG-beraad heeft gezegd: “we hebben successen nodig, dus houdt het klein en doe het via de weg van de geleidelijkheid.” Voornaamste bron van weerstanden richt zich op het al te snel willen centraliseren van beheertaken (waarmee de grootste besparingen gerealiseerd kunnen worden). Voor uitvoeringsorganisaties komt daar nog de angst bij dat veranderingen aan de werkplek het primaire proces wel eens zou kunnen doorkruisen.

Het oorspronkelijke ambitieniveau van één Rijkswerkplek voor alle 150.000 rijksambtenaren in 2009 wordt dan ook drastisch naar beneden bijgesteld. Één betrokkene typeerde dat proces zo: “Toen leverde de ronde langs de departementen op dat er een paar niet meededen. En dat niemand in staat was om tegen die departementen te zeggen: *'maar je gaat toch'*. Dus dan is het helemaal vrijheid blijheid, en zo heb ik dat dus stap voor stap zien degraderen. Omdat elke bestuurlijke focus, en elke bestuurlijke samenbindende kracht ontbreekt om de voordelen binnen te halen.” Maar een andere betrokkene relateert dit beeld: “We moeten voortdurend oppassen dat het betere niet de vijand van het goede is. Er is altijd wel ergens iemand die een beter idee heeft dat nog grootser is en nog meer visionair dan waar we al mee bezig zijn. Dus om dat toch een beetje praktisch en pragmatisch te houden is een grote uitdaging.” “Uiteindelijk hebben we geconcludeerd dat het verstandiger is ons eerst te richten op de kerndepartementen, want hier zitten soortgelijke werkprocessen, en onze werkplekken zijn grosso modo allemaal hetzelfde, dus die kun je wel bij elkaar brengen. En in een latere fase gaan we dan kijken of we toch alsnog die andere diensten er ook in kunnen trekken. Door het zo te doen voorkomt dat ook dat je heel veel weerstand in het begin krijgt.” Of zoals een ander het stelt: “Wij kiezen heel duidelijk voor een strategie: klein met een paar ministeries beginnen, en kijken of we met *'zwaan-kleef-aan'* misschien meer kunnen krijgen.” Belangrijke afweging bij deze strategie is de constatering dat de verschillende betrokken ministeries en uitvoeringsorganisaties allemaal met verschillende contracten (en daaraan gekoppelde looptijden) zitten, en ze zo in staat worden gesteld aan te haken, wanneer dat het beste past in hun investeringscyclus.

Besloten wordt eerst een onderzoeksfase in te stellen, om helderder te krijgen hoe de vork in de steel zit bij de verschillende ministeries, en wat zoal mogelijk dan wel wenselijk is. Er worden vijf onderzoekssporen uitgezet:

- 1 Er wordt onderzoek uitgezet bij het bedrijfsleven. Een dertigtal bedrijven is gevraagd naar hun ideeën hoe hier mee om te gaan. Veertien hebben een bijdrage geleverd.
- 2 Er wordt een gebruikersonderzoek gedaan. Welke functionaliteiten gebruiken de ministeries en uitvoeringsorganisaties en wat zijn de wensen?

- 3 Er wordt een benchmark uitgevoerd bij elf van de dertien ministeries. Dat is voor het eerst één en dezelfde benchmark, zodat de resultaten onderling beter vergelijkbaar zijn. En nog is de onderlinge vergelijking niet eenvoudig, omdat de 'input' heel erg verschillend is (niet iedereen boekt bijvoorbeeld de kosten op dezelfde manier of heeft dezelfde definities van kwaliteit).
- 4 Tevens worden Open Source en Open Standaarden "onder de loep genomen, omdat dat politiek natuurlijk een issue is, waar de ministeries mee worstelen. Er wordt wel geroepen dat we aan Open Source moeten doen, maar we weten eigenlijk niet goed wat het is, en waarom we er nou aan moeten voldoen. Wat kost dat? En wat levert het op?"
- 5 Ervaringen in het buitenland worden onderzocht: Londen en Zweden, om te bezien hoe ze het daar organiseren en regisseren; Wenen en München, omdat ze daar met OSOSS werken.

In januari 2006 worden de resultaten van deze onderzoeken gepresenteerd aan een groep van "Rijksoverheids-ICT-mensen": zowel aan het IODI, als aan het kernteam (vijf IODI-leden, die alle I-zaken voorkoken voordat ze in het SG-beraad komen ter besluitvorming). En tevens aan een aantal adviseurs.

Vervolgens wordt in nauw overleg met de betrokken ministeries gewerkt aan een programmavoorstel voor de periode 2006-2007. "Het is een programma dat we in feite hebben opgesteld met elkaar. Het is ook niet iets wat achter het bureau verzonnen is; een heleboel gesprekken met mensen; ideeën verzamelen; toetsen; nog een keer fine-tunen etcetera." "Dus het is ook een aanpak die enorm veel tijd kost. Maar die tijd hebben we dan ook genomen. En het is ook wel bevorderend dat we die tijd hadden! We hadden een jaar om dat onderzoek te doen."

In het programmavoorstel zijn onderstaande drie projecten gedefinieerd:

- 1 'Project Instant Messaging'. Nu nog door geen enkel ministerie opgepakt;
- 2 'Project Agenda-informatie: Vrij / bezet'. Een project dat agenda-informatie-uitwisseling (ook tussen de ministeries) zal moeten gaan faciliteren, via Rijksweb.
- 3 'Project de standaard beveiliging van PDA's'. Er zijn immers steeds meer ambtenaren, die met zo'n pocket-computer rondlopen, en men ziet de gevaren daarvan maar al te goed. Groot issue daarbij is waarom op sommige ministeries iets wel mag, dat bij een ander ministerie uit den boze is.

Het programmavoorstel wordt in het SG-beraad van juni 2006 geaccordeerd.

Voor de uitvoering van ieder van deze projecten worden afzonderlijke projectleiders aangetrokken.

Daarnaast hebben de Belastingdienst en DTO samen een eigen project om te komen tot een gezamenlijke werkplek, 'Project Odyssee'.

En voor de langere termijn is er project ISIS. Een project dat er op gericht is om met vier of vijf ministeries (BZK, EZ, FIN - exclusief de Belastingdienst -, en SZW) eind 2007 of begin 2008 een gezamenlijke werkplek te creëren.

## 3 Perspectieven van betrokkenen

### 3.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 reeds is aangegeven zijn de geïnterviewde betrokkenen geselecteerd op basis van de sneeuwbalmethode. Iedere ondervraagde is gevraagd mensen te noemen die in één van de drie onderscheiden rollen (bestuurders, projectleiders, uitvoerders) betrokken zijn geweest bij het betreffende project. Dit bleek minder eenvoudig te zijn dan het op het eerste gezicht lijkt. Veel betrokkenen hadden niet zo'n duidelijk beeld van de rollen waarin andere participanten deelnamen aan het proces. Er werden soms zelfs namen van personen gesuggereerd, die, naar later bleek, helemaal niet bij het onderhavige project betrokken zijn geweest!!

Van de op deze wijze geïdentificeerde personen hebben allen deelgenomen aan dit onderzoek op één bestuurlijk verantwoordelijke na. Vanwege de gevoeligheid van de materie is geen lijst van geïnterviewden opgenomen.

Het is erg belangrijk dat men zich realiseert dat voor een groot aantal betrokkenen meerdere van de onderscheiden perspectieven<sup>23</sup> een rol spelen, al was het maar omdat ze zowel als bestuurlijk verantwoordelijke vanuit de eigen organisatie, als als projectleider of programmamanager betrokken zijn (geweest) bij het onderhavige project. Één deelnemer gaf zelfs aan zich in alle drie de onderscheiden rollen te herkennen! In totaal konden bij de 24 deelnemers 38 rollen worden geïdentificeerd.

Hierdoor was het niet eenvoudig om de te verschillende perspectieven per onderscheiden rol in kaart te brengen. Dit is gedaan door de verschillende gevonden labels (die te vinden zijn in bijlage 3) toe te schrijven aan de verschillende rollen door argumenten van betrokkenen te plaatsen bij de rol die als het ware 'probleemeigenaar' is. Zo is bijvoorbeeld de complexiteit van dit soort projecten met name een probleem voor betrokkenen in hun rol als projectleider of programma-manager. Die moet daar immers mee om weten te gaan. Terwijl de constatering dat bestuurders primair afgerekend worden op resultaten die zij boeken voor hun eigen organisatie, en niet in eerste plaats op het welslagen van de samenwerking, een probleem is dat past bij hun rol als bestuurder. Daar waar projectleiders echter aanlopen tegen problemen die dit veroorzaakt voor de samenwerking zijn ze bij het projectleiders perspectief geplaatst.

Vervolgens is het onderscheid gemaakt of de labels wat zeggen over de belemmerende factoren die betrokkenen herkennen, dan wel over de bevorderende factoren en de oplossingen die betrokkenen zien voor de geconstateerde belemmeringen.

Als laatste stap zijn de labels geclusterd tot thema's op basis van onderlinge inhoudelijke samenhang.

De weergave van de perspectieven van betrokkenen in de onderstaande paragrafen volgt deze aanpak. Dus de perspectieven van bestuurders, projectleiders en uitvoerders worden gescheiden weergegeven, en daarbinnen wordt weer een onderscheid gemaakt tussen de bevorderende en belemmerende factoren die betrokkenen herkennen.

---

<sup>23</sup> In dit hoofdstuk wordt gebruik gemaakt van het begrip 'perspectieven' in plaats van 'repertoires', omdat het zich met name toespitst op de denkbeelden van betrokkenen: hun perceptie dus van de bestaande problemen en mogelijke oplossingen daarvoor.

Bij de weergave van de aangetroffen thema's binnen de bevorderende en belemmerende factoren geldt dat de thema's die als eerste ter sprake komen het meest centraal staan binnen het repertoire van betrokkenen. Het meest centraal zowel wat de duur betreft dat betrokkenen erover gesproken hebben als de intensiteit waarmee dit gebeurde (de nadruk die men er zelf op legde).

Bij de weergave van de perspectieven zal veelvuldig gebruik gemaakt worden van citaten. Hier moet nadrukkelijk gesteld worden, dat het daarbij niet gaat om een opsomming van individuele meningen. Zij zijn geselecteerd omdat ze typerend zijn voor een bepaalde klasse van antwoorden. Het gaat dus om door de groep als geheel gedeelde perspectieven (tenzij nadrukkelijk vermeld staat dat een perspectief niet door iedereen gedeeld wordt). Voor de gekozen citaten hadden gemakkelijk tientallen andere citaten gebruikt kunnen worden. Hier is gekozen voor de meest eloquente.

## 3.2 Onontkoombaarheid van ketensamenwerking

Ten aanzien van één thema zijn alle betrokkenen, in welke rol dan ook, het roerend eens: samenwerking is onontkoombaar. Daarvoor worden een viertal argumenten genoemd:

1. Apart blijven optrekken kost gewoon teveel geld.  
"Dat de overheid wat duurder is als het bedrijfsleven daar is altijd van gezegd dat is nog steeds politiek acceptabel omdat je te maken hebt met andere eisen wat betreft veiligheid en betrouwbaarheid. Maar dat het zóveel meer kost omdat je zeg maar lokaal bolwerken hebt; dat wordt niet langer politiek aanvaard."  
"Dertien keer het wiel uitvinden is gewoon niet zo slim."
2. Al die specifieke diensten kosten teveel aan schaarse expertise.  
"Specifieke diensten worden in toenemende mate een probleem. We hebben niet één generieke poortvoorziening, maar een aantal specifieke poortvoorzieningen. Dat wordt allemaal in de lucht gehouden, onderhouden, beheerd. Dat moet allemaal geëxploiteerd worden, en dat kost veel te veel. Al is het maar aan expertise."
3. Niet alleen de efficiëntie is in het geding, maar ook de effectiviteit.  
"Voor mij is het geen efficiency-vraag (ook al is er massief geld te verdienen als we niet allemaal zelf het wiel uit vinden), maar het is wel een effectiviteits-vraag."
4. Shared Service Centers hebben de toekomst.  
"Je ziet het overal, dus het is logisch om dat te gaan doen."

Met zoveel consensus zou je denken dat het tot stand brengen ervan moeiteloos zou moeten kunnen verlopen. Maar niets is minder waar. Betrokkenen ervaren een aantal problemen die in de navolgende paragrafen op een rijtje worden gezet. Tevens wordt daar aangegeven welke oplossingsrichtingen men ziet.



## 3.3 Bestuurlijke perspectieven

### 3.3.1 Perspectieven van bestuurders op de problemen

#### I Gebrek aan urgentie

1. "het gebrek aan urgentie en verbeeldingskracht om dingen samen te moeten gaan doen."

"Wat bij de Rijksoverheid speelt is dat we het op planmatig niveau allemaal eens zijn, iedereen: *'absoluut, gaan we doen. In no time. Kan het nog sneller?'* Op het moment dat het concreet gaat worden, en in de plannen wordt duidelijker wat er van jou wordt verwacht, of wat je in moet leveren, of wat het kost, dan zie je dat er verbodding plaatsvindt."

En dan hoor je volgens een van de betrokkenen al snel geluiden als:

*'Luister eens, waarom zou ik? Voor het nut van het algemeen? Doe effe normaal! Ik heb nog wel een paar andere dingen aan mijn hoofd.'*

"En dan ga je de stekker eruit trekken. En dat kunnen mensen heel goed: daar zijn ambtenaren perfect in geschoold."

In het Haagse circuleert daar zelfs een nieuw begrip voor:

*'Ik ga moeilijker'*

2. ICT is politiek niet interessant.

"Het gat tussen ICT en bestuur is enorm groot. De minister is niet geïnteresseerd in ICT. Daar kun je ICT dus ook bijna niet uitleggen."

"Dit soort onderwerpen zijn politiek niet interessant. Er is geen enkele minister die daar met de Kamer een zwaar politiek probleem mee krijgt."

3. Topambtenaren hebben zelf weinig baat bij een oplossing.

"Je kan daar als SG ook volstrekt niet mee scoren als je je tijd besteedt aan het vlottrekken van dit soort discussies. Zolang je niet het gevoel hebt dat er iemand op zit te wachten is er ook geen enkele drive om er wat van te maken."

"Ik wordt door mijn minister en door mijn SG afgerekend op resultaat. En dan kun je niet zeggen: *'ik heb het niet gehaald, maar we hebben wel fijn samengewerkt'*.

#### II De departementale organisatie van de Rijksdienst

4. Ook al wordt er nog zo naar gestreefd het Rijk als een concern te zien, het Rijk is niet één concern, maar georganiseerd langs de lijnen van de ministeriële verantwoordelijkheid.

"In onze wetgeving ligt gewoon vast dat elke minister zijn eigen verantwoording heeft, en de SG is verantwoordelijk voor het eigen departement. Daar staat niks in over interdepartementale verantwoordelijkheid. Dus dat betekent ook dat bijvoorbeeld een minister van bestuurlijke vernieuwing bij BZK niet kan afdwingen, binnen de

staatkundige verhoudingen, dat zijn collega's meegaan in de plannen die er voor de elektronische overheid gemaakt worden."

En dus liggen ook de belangen langs ministeriële lijn, en een interdepartementaal belang is nergens belegd.

"Als het puntje bij het paaltje komt, laat geen enkele minister, laat geen enkele SG zich iets gelegen liggen aan de concerngedachte. Maar gaat ie gewoon voor zijn eigen belang."

5. Omdat die ministeries en uitvoeringsorganisaties autonoom functioneren hebben ze allemaal hun eigen contracten met leveranciers; contracten met verschillende looptijden. Hierdoor wordt gezamenlijk investeren in ICT bemoeilijkt.

"De departementen zijn op bedrijfsvoeringgebied vaak helemaal niet zo verschillend als we denken dat ze zijn, maar ze hebben wel verschillende oplossingen gekozen vaak. En die oplossingen als het om ICT gaat, zitten weer vast in contracten met leveranciers. Die contracten hebben allemaal verschillende doorlooptijden. En op het moment dat een contract verloopt en weer verlengd moet worden, gaat elk departement weer voor zich dat contract verlengen."

6. De afspraken die organisaties maken onder elkaar om te komen tot ketensamenwerking hebben geen juridische status.

Zo'n samenwerkingsproject "is een overeenkomst tussen partijen binnen de Rijksoverheid, en dat heeft geen echte juridische status. In essentie: als je het met elkaar niet eens wordt is de ministerraad het hoogste niveau waar je die discussie kan voeren. Er komt geen rechter aan te pas."

Maar daarvoor worden veel meningsverschillen te onbeduidend gevonden.

"Moeten we daar nou echt de ministerraad mee lastig vallen???"

7. Er is te weinig kracht om standaarden af te dwingen.

"Het is in Nederland verschrikkelijk lastig om tot een structuur te komen, die ook afdwingt, dat partijen die standaarden volgen. Want ja, het vlees is wel zwak hoor."

8. Het 'polderen' voorkomt dat er werkelijk gesaneerd wordt.

"Wij zijn een poldermaatschappij, wij drukken niet graag dingen door. Dus als we naar oplossingen zoeken, dan doen we dat samen met al die mensen. Je praat met de kalkoen over het Kerstmaal. Als je aan ICT-ontwikkeling voor het Rijk doet dan betekent dat dat het efficiënter gaat en dus ten koste gaat van arbeidsplaatsen. Iemand die daardoor getroffen wordt zal altijd 'nee' zeggen."

"Ik heb bij heel wat overheidsorganisaties gewerkt. En op de achtergrond speelt toch in dit land heel sterk het werkgelegenheidsvraagstuk mee."

9. In zijn algemeenheid geldt dat er een soort natuurlijke hang bestaat naar "het behoud van bestuurlijk domein."

"Op de achtergrond speelt altijd weer het behoud van het bestaande. En dat zou je een soort letterlijk conservatisme kunnen noemen."

10. Er is geen structuur voor de financiering van dergelijke projecten.  
"Wat echt een structureel probleem is, dat is de hele financiering ervan. Dat heeft nog geen goede vorm gekregen."
11. Er wordt te weinig geleerd van voorgaande projecten. En de kennis die wel opgedaan wordt vervliegt doordat mensen verhuizen naar andere functies.  
"Een algemeen probleem bij iedere organisatie en ook bij de Rijksdienst is dat ze te weinig leren van falen uit het verleden. Er wordt wel netjes een 'lessons learned' rapport opgesteld, en dat is mooi voor de mensen die er dán zitten, maar zes jaar later zitten er hele andere mensen. Kennisbehoud en ervaringbehoud, dat is niet goed genoeg ontwikkeld."

### III De angst voor verlies van autonomie

12. Macht en status van bestuurders lijkt in het geding. Daarbij spelen  
"heel platte dingen die met macht en invloed te maken hebben."  
"Je moet inderdaad iets van macht in leveren, of geld, of mensen, ideeën. Het is niet meer van jouw alleen, dat is ook het punt. Dat is heel sterk! Dat is een ontzettend sterke factor."  
Volgens een van de betrokkenen vloeit dat voort uit "de onbedwingbare neiging om zelf te kunnen beïnvloeden. Het idee dat je stukjes autonomie zou prijsgeven. Alsof het iets met status te maken heeft."

Maar status kan ook een positieve kracht zijn:

"Bestuurders vinden dat hun reputatie daar een boost door krijgt: *'kijk ons een goed samenwerken. Nu even een paar stappen zetten waarvan mensen niet gedacht hadden dat we daartoe in staat waren.'*"

13. Er heerst angst voor de risico's die de samenwerking met zich meebrengt om op fouten van een ander afgerekend te worden.  
"Angst dat als er een keer aan een ander departement een bericht niet wordt afgeleverd, en daar een Kamervraag over wordt gesteld, je eigen minister moet gaan uitleggen hoe dat heeft kunnen gebeuren. Die angst. Daarom werken ze niet mee. Dat een minister van een ander ministerie dat moet gaan uitleggen, daar hebben we natuurlijk geen boodschap aan. Dat soort onuitgesproken angsten spelen een veel grotere rol in de politieke werkelijkheid, dan het verlangen van het tonen van één gezicht, en het bereiken van schaalvoordelen. Politiek wordt door angst geregeerd."

Die angst zit hem dan vooral in "de vraag of we dan nog steeds in staat zijn om de eigen uitvoerings-verantwoordelijkheid te dragen. Daar zit denk ik de belangrijkste weerstand bij bestuurders; dat ze dat moeilijk kunnen overzien. En niemand wil natuurlijk voor zijn primaire proces afhankelijk zijn van primaire processen van een ander."

"Zo'n externe partij ertussen geeft het gevoel dat je de grip een beetje kwijtraakt op die dienstverlening. En dat je daar minder in kunt bewegen."

### IV Eigen ICT-voorzieningen gaan voor

14. ICT-ers hebben ook een grote affiniteit met de eigen programmeeromgeving en de zelf ontwikkelde oplossingen.

“Not invented here. Dat is één van de belangrijkste principes bij de hele overheid. Dat is iets wat je altijd tegen komt: *‘het kan niet goed zijn, want het is niet door mij uitgevonden’* en *‘ik kan het beter’*. Dat is één van de meest grote misverstanden: dat je het zelf altijd beter kunt dan een ander. Je bent altijd blind voor je eigen fouten namelijk; wij ook!”

Bovendien willen ICT-bestuurders altijd zelf weer nieuwe spulletjes in huis halen.

“Ik noem dat de ‘spullenbazenmentaliteit’. En dat zit hier bij ICT-mensen ook.”

Verder bestaat er een wantrouwen tegen gratis aangeboden centraal ontwikkelde applicaties.

“*‘Als het niks kost, dan kan het niks zijn.’*” Lijkt daarbij het devies.

15. Toch is het grootste probleem bij samenwerkingsprojecten niet de techniek. “Op technisch niveau is het haast nog het makkelijkst zou ik zeggen. Bestuurlijk en organisatorisch is natuurlijk het moeilijkst.”
16. Maar bestuurders willen bovenal rust in de tent. “Dan denk je als baas van zo’n ICT-baas: *‘laat ik maar geen ruzie maken; hij doet zijn werk goed; ik heb nergens last van; het doet het allemaal; als hij zijn hobby’s zo nodig wil uitoefenen.. Het is allemaal binnen budget!’*”
17. Een veelgenoemd probleem bij dit soort projecten vormt de beveiliging. Dat is bij de verschillende samenwerkende organisaties anders belegd. En voor verschillende taken zijn ook verschillende niveau’s van beveiliging voor de hand liggend. Het ontwikkelen van één beveiligingsniveau voor de nieuwe applicatie in ontwikkeling ligt dan ook niet eenvoudig. “Dat is één van de grote problemen voor de hele ICT van de Rijksoverheid. Het zit op verschillende niveau’s en is departementaal vertrouwelijk.”

### 3.3.2 Perspectieven van bestuurders op mogelijke oplossingen

De repertoires met betrekking tot mogelijke oplossingen liggen in het bestuurlijke veld meer divers: sommigen benadrukken de noodzaak voor meer centrale sturing op dit vlak, zodat ze feitelijk tegen zichzelf in bescherming genomen worden, anderen benadrukken dat die coördinatie tot stand moet komen vanuit de bestaande (niet dwingende) polderconsensus.

#### Voorstanders voor meer centrale aansturing van ICT:

1. Meer centrale aansturing op politiek niveau. “In zijn algemeenheid geldt dat landen die een coördinerend minister aangesteld hebben voor hetzij ICT, hetzij elektronische dienstverlening aan de burger, meer vordering maken, sneller vordering maken dan landen die dat niet hebben. En dat komt omdat niemand echt verantwoordelijk is. In ons kabinet is die verantwoordelijkheid maar marginaal belegd. Of soms helemaal niet. En dan is het moeilijk om vorderingen te maken.”

2. Meer centrale aansturing op ambtelijk niveau.  
 “Wat ongetwijfeld zou helpen is dat of op politiek niveau, of op ambtelijk niveau er meer één aansturing komt. Een CIO voor de Rijksdienst, die bijvoorbeeld gewoon kan zeggen: *‘we stappen af van departementale intranetten en we gaan gewoon naar één intranet.’*”

Maar meer centrale aansturing op ambtelijk niveau, zonder volledige dekking op politiek niveau is gedoemd te mislukken.

“Als dat niet op politiek niveau wordt gedragen, dan is die CIO binnen de kortste keren uitgespeeld. Omdat, op het moment dat blijkt dat andere departementen, onder leiding van andere bewindslieden, zich niets gelegen laten liggen aan het coördinatiemechanisme, en ook de minister die die portefeuille heeft niet de macht heeft, of de power heeft om te zeggen:

*‘wij hadden met elkaar afgesproken dat ik hier de standaards stel: dus geachte collega, je kan met mij alleen maar het gesprek voeren over hoe jij die standaards ook in jouw organisatie gaat invoeren, en welke termijnen je daarvoor krijgt.*

*Maar de vraag óf, daar ben jij helemaal niet van.*

*Dus als jij denkt daar nog van te zijn, dan moeten we daar nog maar eens ernstig over praten, onder verwijzing naar de afspraak die we hebben gemaakt bij het aantreden, heb jij hier gewoon te volgen!’.*

Dan zou je niet een coördinerend bewindsman hebben, maar een besturend bewindsman op elektronische overheid. In Nederland vindt de politiek en het bestuur zich al heel erg dapper als ze iemand aanwijzen als coördinerend. En dat is net even te mager.”

3. Wetgeving ontwikkelen die bepaalde standaarden oplegt.  
 “Zweden staat in de ratings op nummer één. En dat heeft te maken met het hand in hand de wetgeving aanpassen én de uitvoering moderniseren.”

Sturing dus “in één hand, mét politieke rugdekking van voldoende niveau, en voldoende lang; afdekking ook door wetgeving, waar nodig.”

### Tegenstanders van meer centrale aansturing:

Niet iedere betrokkene is overtuigd van de noodzaak van een sterkere centrale ICT-aansturing:

“Volgens mij werkt het dwingende model bij standaards nooit. Het moet glijden. Je moet duidelijk maken dat er voordelen aanzitten, en het moet aansluiten op de investeringstrajecten van bedrijven, anders werkt het niet.”

Veel betrokken bestuurders geven aan dat het bij elektronische dienstverlening niet zozeer de ICT-vraagstukken centraal moeten staan, maar centraal moet staan welke diensten je wilt gaan leveren. En die nieuwe diensten moeten per definitie decentraal ontwikkeld worden:

“Wat je centraal makkelijk kan sturen is techniek en standaards. Maar die diensten en wat je er in je er in je processen mee wil is natuurlijk toch iets dat in die verschillende departementen moet gebeuren. Wij zijn hier extreem andersom: het

moet hier allemaal van onderaf komen. Omdat het bottom up komt, neem je wel die diensten makkelijker mee."

Bovendien zijn onwillige betrokkenen niet te dwingen:

"Als je iets niet wil, of als je het niet eens bent met bepaalde doelstellingen vanuit je eigen bedrijfsbelang, dan kun je ieder ver weg zittend orgaan heel makkelijk frustreren. Dan kun je maar zo dingen vier vijf jaar rekken."

Om nog maar te zwijgen van de kapitaalvernietiging die centraal opgelegde ICT-standaards met zich mee kan brengen:

"Vergis je niet hoor, al die mensen die zeggen: *'het moet centraal gemanaged worden'*, welke kapitaalvernietiging er gaat ontstaan omdat iedereen zijn plannen moet bijstellen.

Je moet een oplossing zoeken die het beste past bij de techniek die je op dit moment al hebt. Want niemand kan van scratch beginnen."

### Voorstanders van een (verbeterde) polderstrategie:

Daarom zijn er voorstanders van een (verbeterde) polderstrategie met maar één adagium:

1. Je richten op mensen die ook willen samenwerken.  
 "Succesfactor: je moet de mensen opzoeken die wat willen."  
 "En je moet de mensen die niks willen links laten liggen. Maar dan ook helemaal links. Niet in investeren. Nooit investeren in mensen die niks willen. Als je dat wel doet ben je alleen maar bezig met water bij de wijn doen en achteruit lopen. Dat schiet niks op. Je moet mensen opzoeken die wat willen, en dáár ga je iets van maken. Als je succes hebt, dan loopt de rest er vanzelf achteraan."

**Perspectieven met betrekking tot interventiestrategieën die door allen gedeeld worden:**

#### I Politieke en ambtelijke backing

1. Politici zelf moeten er voldoende politiek gewicht aan geven.  
 Dit soort samenwerkingsprojecten gaan "alleen maar lukken als die verbeterheid in het beleid zit."
2. Topambtenaren zelf moeten er voldoende gewicht aan geven.  
 "Dat moet je ook als topbestuurders niet van je af organiseren; die moeten zeggen: *'wij vinden dit als twaalf SG's belangrijk; één van ons gaat dat namens de anderen trekken!'*. En dus niet zeggen dat een P&O-directeur dat moet gaan doen, want vervolgens heeft die geen status in de groep, en wordt ie iedere keer de deur uit gezet omdat ie toevallig geen SG is."

#### II Doelen

3. Er moeten doelen geformuleerd worden voor de langere termijn, maar ook moeten er op korte termijn resultaten te zien zijn.

“Enerzijds moeten we formuleren waar we nou heen willen op langere termijn, maar dat moet je wel combineren met iets dat je op korte termijn zou kunnen bereiken.”

4. Die doelen moeten concreet zijn.  
“Gewoon met hele concrete doelstellingen. Want de boodschap: *‘Doe mij de elektronische overheid’*, die leidt helemaal nergens toe.”
5. Er moet “een soort van externe drijfveer zijn om het te laten lukken.  
En dat kan zijn omdat het politiek heel belangrijk is. Maar het kan ook zijn dat het klanten zijn, burgers en bedrijven, die willen dat het gebeurt.”

### III Timing

6. Zulke projecten moeten tot stand gebracht worden met oog voor het politieke momentum.  
“Je moet heel goed kijken wat je politieke cyclus is. Een minister heeft het eerste jaar nog geen invloed, want die is aan het inwerken. Dan neemt ie méér dan honderd dagen. Dan heeft ie twee jaar erg veel te doen. En het laatste jaar is ie uitgeregeerd. Bij dit soort processen moet je dus erg goed weten wánnere je wát insteekt. Je moet het aankaarten in het begin van de kabinetsperiode en dan moet je je slag slaan in het tweede en derde jaar.”  
  
“Je krijgt bij de Kabinetsformatie altijd een discussie over herschikking van de departementen, en dan kom je misschien in relatie tot die discussie van: *‘Jaa, we moeten nu maar eens en Shared Service vormen’*. Dan krijg je een soort politiek moment. Laat ik het zo zeggen: dan kiest de politiek ervoor van bovenaf.”
7. Projecten moeten aanhaken bij natuurlijke investeringsmomenten.  
“Als ik de tijd krijg als bedrijf om een natuurlijk investeringsmoment te kiezen, dan wordt het een stuk makkelijker. Dat soort ruimte moet je ook bieden.”  
  
“De weerstand ontstaat altijd door opgelegde tijdschema’s, waardoor ze dwars door het primaire proces heen fietsen.”
8. Men zou de fasering van contracten met leveranciers meer op elkaar moeten afstemmen.  
“Op het moment dat je die fasering daarvan wat meer naar elkaar zou kunnen toebrengen, krijg je meer slagkracht.”

### IV Middelen

9. Voor de financiering van dit soort samenwerkingsprojecten bestaat geen vaststaande structuur. Dat moet per project gezien worden. Voor sommigen vormt dat geen enkel probleem.  
“Als je met elkaar vindt dat iets een goed plan is, dan heb ik ook altijd wel meegemaakt dat het geld er wel komt, linksom of rechtsom.”

Toch zijn er ook voorstanders van een financieringsfonds voor ICT, om dit soort projecten makkelijker vlot te kunnen trekken. Anderen nuanceren dat weer:

“Daar zitten natuurlijk voor- en nadelen aan. Want: wie stuurt dat fonds? Het voordeel als je meebetaalt is dat je mee kunt sturen.” En: “Met het schrappen, zoals het nu gaat, wordt er in ieder geval wel gezocht naar een goede doel-middel relatie.”

Ook al moet je in dat onderling verrekenen niet te ver doorschieten:

“Maak er een totale administratieve kerstboom van en we zijn alleen maar aan het verrekenen met elkaar.”

Waar alle betrokkenen het over eens lijken te zijn is dat er voor projecten die in een continuïteitsfase terecht zijn gekomen meer structuur in de financiering moet komen.

“Als je eenmaal een oplossing hebt, dan moet het schrappen wel afgelopen zijn. Je komt natuurlijk van een projectfase in een continuïteitsfase. Als je uit de projectfase komt, of eigenlijk net iets daarvoor, zou het wel handig zijn, als de doorontwikkeling gezekerd is in de vorm van een soort budget. Betekent ook dat je voorkomt dat elders overbodige initiatieven ontstaan.”

## V Actoren

10. Er moet “een zware programmagroep met een zware programmamanager” op de projecten gezet worden.
11. Er moeten bestuurders, programmamanagers of projectleiders op gezet worden die:
  - ‘believer’ zijn;
 

“In het traject heb je een paar ‘believers’ nodig, die er dus echt in geloven. En zich verantwoordelijk voelen voor het welslagen van het project. Zowel op ICT-niveau, als op SG- en pSG-niveau. Bestuurlijk gezien is dat een bevorderende kracht.”
  - vóór de troepen gaan staan;
 

“Je hebt leiders nodig die voor de troepen gaan staan en zeggen: *‘we gaan die kant op’*. Daar zijn we in Nederland niet zo sterk in.”
  - een goede reputatie hebben;
 

“Wanneer je een SG hebt met een goede reputatie, die voor een groep betrokkenen gaat staan, en die een goed verhaal houdt, dan werkt dat absoluut.”
  - ‘unstoppable’ zijn.
 

“Projectleiders moeten zoiets hebben van “ *‘Wie houdt me tegen? Ik schiet iedereen dood die me tegenhoudt!!’* Dat zijn de beste projectleiders: die wil je hebben.”
12. Hoewel betrokkenen toegeven dat de samenwerkingsprojecten tot nu toe maar schoorvoetend tot stand zijn gekomen, zien alle betrokkenen een kentering ontstaan.



“Het goede nieuws is wel: er is wel iets van een Gideonsbende van beleids-DG's, maar ook van de Raden van Bestuur van de uitvoering, die elkaar écht steeds beter weten te vinden.”

“Let wel: partijen hebben elkaar gevonden, en het gaat een stuk sneller nu.”

“Je ziet dus daarin, van boven af, een kentering komen, maar voordat dat helemaal tot in de uithoeken van een organisatie is doorgewerkt, dan ben je jaaaren verder.”

“Die incubatieperiode hebben we allemaal nodig gehad blijkbaar, en ik denk dat nu de tijd rijp is voor een saneringslag.”

En die bestuurders zijn “vervolgens niet te beroerd om te zeggen:

*‘als dat consequenties heeft voor een stukje van mijn bedrijf, maar het is in het belang van het grotere geheel, dan doen we dat.’*”

*“Als je kiest voor standaardisering, dan zeg je dus: ‘Ik accepteer dat ik functionaliteiten kwijtraak en mijn organisatie moet veranderen.’”*

## 3.4 Perspectieven van projectleiders

### 3.4.1 Perspectieven van projectleiders op de problemen

#### I Complexiteit als belemmerende factor

Binnen het repertoire van de projectleiders / programmamanagers neemt de complexiteit van de processen een centrale plaats in.

1. Allereerst is die complexiteit terug te vinden in de samenstelling van de projectgroepen. Bij de verschillende projecten zijn SG's en pSG's, hoofden informatievoorziening en inhoudelijk deskundigen betrokken uit iedere deelnemende organisatie.
 

“Dus dan heb je het al over drie lagen waarop je schakelt, en waarop je die afstemming plaats moet laten vinden. Daar ontkom je dus niet aan, want als een van die drie lagen er niet is, dan gaat het niet goed.”
2. Er zijn veel deelnemende organisaties die ook intern vaak niet ‘homogeen’ zijn.
 

“Je hebt niet alleen te maken met de eilandjes van departementen, maar ook de gigahoeveelheid eilandjes binnen de departementen.”
3. Daar komt nog bij dat mensen uit de verschillende organisaties met vergelijkbare functies vaak een heel verschillend mandaat hebben, waardoor het moeilijk is tot afspraken te komen, die ook daadwerkelijk stand houden.
 

Mensen hebben vaak een “verschillend mandaat: soms gaan ze enkel over de uitvoering, niet over het beleid. Terwijl anderen wel over beiden gaan.”

“Het is gewoon menselijk onmogelijk om van al die ministeries te weten hoe daar de boel geregeld is.”
4. Ook ontstaat er snel onduidelijkheid over de rol die betrokkenen vervullen binnen zo'n projectgroep. Zo kunnen de rollen van ‘toekomstig gebruiker’,

‘verantwoordelijke voor de implementering’ en ‘toekomstig beheerder’ onderscheiden worden. Omdat de projectleiding vanuit één van de aan de samenwerking deelnemende organisaties wordt georganiseerd, dreigt een vermenging van deze rollen. Dit terwijl de te onderscheiden rollen specifieke en deels

“ook tegenstrijdige belangen hebben. Jouw organisatie wordt daar voor anderen onduidelijk door. Waar moeten ze jou nu wel en waarop niet aanspreken. En als je een antwoord geeft, hoe moeten ze dat antwoord dan wegen? Geef je dat antwoord als toekomstige gebruiker, of geef je dat antwoord als implementeerder of beheerder?”

5. Door onduidelijkheid over rollen en de grote hoeveelheid mensen die zich bemoeien dreigen mensen die bij dit soort projecten betrokken zijn steeds uit hun rol te vallen.

“Want mensen die verantwoordelijkheid hebben nemen ‘m niet goed, en anderen denken dat zij hem hebben, en gaan ermee aan de haal, en dan ontstaat vanzelf een soort mêlee van onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en van rollen, en dat moet je telkens weer op scherp zetten, want anders gaat het natuurlijk niet goed!”

6. De complexiteit wordt verder versterkt doordat heel veel mensen binnen de betreffende organisaties zich met het proces bemoeien.

“Iedereen heeft een mening over iets. Iedereen denkt ook over alles mee te moeten kunnen praten. Terwijl ik denk: *‘dat is jou verantwoordelijkheid niet’* of *‘dat is jouw pakkie an niet; ik vindt het prima dat je meedenkt maar ik heb liever niet dat je het hiér nu vertelt’*. Daar wordt je heel moe van. Dat kost heel erg veel energie, want je moet continu die kikkers weer in de kruiwagen proberen te krijgen. En als je weer een paar meter gereden hebt, heb je alweer de kans dat ze er aan alle kanten uitgesprongen zijn.”

7. Door nieuwe informatietechnologieën verspreid informatie zich razendsnel.

“Dus iederéén is geïnformeerd. Maar het scheidt ook een mogelijkheid om je er tegenaan te bemoeien, als jij vind dat je je ertegenaan moet bemoeien.”

Een van de betrokkenen geeft overigens een verklaring waarom zoveel mensen zich met het project bemoeien:

“Ik denk dat de arbeidsdeling in vrij hoge mate is doorgevoerd. En wat dat betreft denk ik dat er meer mensen zijn die vinden dat ze een bepaalde rol hebben dan strikt gezien noodzakelijk is.”

8. Bovendien wordt er binnen de verschillende deelnemende organisaties verschillend jargon gebruikt, waardoor inhoudelijke verwarring kan ontstaan.

“En natuurlijk zie je dat er, zeker in het begin, enorm grote problemen waren om überhaupt mekaar goed te verstaan. Al ik zeg ‘wat is een procesontwerp?’, dan verstaan zij daar heel wat anders onder dan wij daar onder verstaan. Dat is echt een drama.”

In zijn algemeenheid geldt dat ambtenaren weinig weten van de overige organisaties binnen de Rijksdienst. Het zijn de programmamanagers en projectleiders die

onvermoeibaar rondjes maken langs de verschillende ministeries en uitvoeringsorganisaties.

“Wij komen bij al die ministeries wel eens op bezoek. Maar dat doet verder bijna niemand hier.”

## II Het gebrek aan urgentie

9. Het onderhouden van goede relaties met de omgeving is belangrijker dan het slagen van een samenwerkingsproject.

“Het is ook wel een stuk desinteresse, en het is ook niet belangrijk genoeg om daarvoor je relatie onder druk te zetten, terwijl je elkaar op een ander niveau nodig hebt.”

10. Vaak heeft de top ook geen duidelijke doelen met het project.

“Wat een belemmerende factor kan zijn is als de top geen duidelijke doelen heeft. En als je een onduidelijke opdrachtgever hebt moeten wij ervoor zorgen dat die duidelijker wordt.”

11. De verschillende organisaties hebben genoeg aan de eigen problemen.

“Ik denk dat het ze nog niet lukt op dit moment om in die keten die samenwerking te doen, omdat ze zelf nog zoveel problemen hebben om hun eigen processen onder controle te krijgen. De hele operatie is er natuurlijk op gericht om effectiever en efficiënter richting die klant te kunnen werken en organiseren. En dat betekent in huis heel erg veel: dat je processen op elkaar moet afstemmen; dat je dingen met elkaar samen moet gaan doen; dat je intern over de eigen schutting gaat kijken en daarin de samenwerking gaat zoeken. Als je dat óók allemaal moet doen, dan is die samenwerking met die andere een heel lastig te nemen stap.”

## III De departementale organisatie van de Rijksdienst

12. Mensen zitten gevangen in een departementale structuur.

“Er is binnen de Rijksoverheid meer wat mensen verbindt, dan wat ze scheidt; en wat ze scheidt zijn de structuren en kokers waar ze in terecht gekomen zijn. En die kokers worden kunstmatig in stand gehouden. Probeer eens te denken: *‘Waarom moet dat eigenlijk zo?’*”

“En dat zit dus niet in de mensen, want er zitten prima mensen bij al die clubs! Alleen, ze zitten in een koker, en daar worden ze in gevangen gehouden, of laten ze zich in gevangen houden.” “Als je dat loslaat, dan is men wel in algemene dienst van het Rijk, maar daar verbindt je zo moeilijk een identiteit aan.”

13. Organisatieonderdelen vormen bolwerken op zich.

“Iedere club binnen zo’n departement vindt zichzelf ontzettend goed! En is ten opzichte van alles wat van buiten komt ontzettend achterdochtig. Het gaat nu ietwat beter, maar toch. Het zijn bolwerken op zich!”

## IV Angst voor verlies van autonomie

14. Er heerst angst om autonomie uit handen te geven.

“Bestuurders hebben er zelf geen belang bij om dat te doen: je beperkt hun eigen autonomie en beslissingskracht daarmee. Ze zien niet de gemeenschappelijke winst, bijvoorbeeld kostenbesparing, omdat ze dat niet direct merken. Sterker nog: als ze direct zo'n pakket implementeren hebben ze geen werk meer!”

“Je hebt te maken met iemand die zegt: *'het zal wel, maar ik heb mijn eigen dingetjes, en als ik ga samenwerken dan raak ik mijn eigen autonomie kwijt!'* en: *'dan kan ik niet meer leuk de dingen doen die ik zelf wil!'* Die mensen heb je natuurlijk ook. Dat is een bron van weerstand.”

15. Eigenmachtig optreden wordt getolereerd.  
 “Je hebt mensen die zeggen: *'ik heb hier mijn eigen organisatie, zouten jullie maar op! Ik ga gewoon mijn eigen gang.'* En dat wordt gewoon toegelaten.”
16. Behoud van de eigen machtspositie staat voorop.  
 “Dat ze in ogenschijn houden van *'wat is mijn macht? Hoe afhankelijk wordt ik van iemand anders?'* Dat houden ze allemaal wel goed in het snotje. En wat hun eigen positie is binnen zo'n overheidsorganisatie. *'Wat ben ik dan? en 'wat moet ik dan?'*”  
  
 “Het heeft gewoon met macht te maken. En dat is voor mij echt een onwerkelijke discussie. Hoe kun je nou vanuit een machtspositie redeneren, waar uiteindelijk niemand baat bij heeft???”
17. Wie eigenaar wordt van de nieuwe applicatie is een issue.  
*'Wie is nou de eigenaar van dit product?'*
18. Bestuurders opereren strategisch. Daarbij mijden ze risico's en proberen ze zo min mogelijk mandaat kwijt te raken aan het interdepartementale project.  
 “Je ziet toch wel een hoop tactiek, en voorsorteren op mogelijke samenwerking of niet, en wat dat voor consequenties heeft voor de eigen positie van managers binnen de overheid.”  
  
 “En dan zie je ook het positiespel komen, want dan moeten partijen toch een deel van hun mandaat inleveren aan een interdepartementale club.”  
  
 “Wat ik ook heb gemerkt is dat ze altijd op zoek zijn naar zekerheden. Dan willen ze wel even weten *'en welke risico's lopen we nou nog?'*”  
  
 “Er is dus binnen die organisaties bar weinig loyaliteit met betrekking tot algemene overheidsefficiencydoelstellingen.”  
  
 “Ik snap best dat zo iemand daar moeite mee heeft, maar ik vind wel dat je van de top die daarboven zit bij de overheid mag verlangen dat die daar doorheen breken. Maar daar zit die kennis absoluut niet. Dus dat doen ze niet; die breken daar niet doorheen.”
19. Er bestaat een sterke identificatie met de eigen organisatie, die niet zo maar over te planten is op de keten.

“We hebben overal kampioenen van het eigen gelijk, van de eigen oplossingen, en wat maakt nou dat ik mijn speeltjes ga opgeven ten faveure van jou? Die hele elektronische overheid zit ‘m erin, dat ik moet investeren ten faveure van jou.”

20. Projectleiders worden door betrokken bestuurders en uitvoerders doorgezaagd.  
“Er wordt aan allerlei poten gezaagd; dat mijneveld is buitengewoon groot. Daarin moet je één op één met je opdrachtgever durven te schakelen, en ook elkaar af en toe recht in de ogen kijken of we die klikken krijgen. Maar daar moet je tegen kunnen in dit soort projecten, want je loopt geregeld over grenzen heen; je steekt je nek uit; dat gaat vaak goed, maar soms gaat dat minder goed, daar moet je ook tegen kunnen.”
- “Als projectleider wordt je gewoon uitprobeerd. En er zijn er een aantal die gewoon sneuvelen in die strijd hoor. En het is niet altijd boven de gordel, kan ik je melden. Het is een harde cultuur de Rijksdienst.”
21. Soms worden onduidelijkheden in een rapportage door betrokken bestuurders en uitvoerders aangegrepen om het project te frustreren.  
“Wat ik als echt essentieel ervaren heb:  
Wanneer er ergens een uitspraak in een zinnetje staat, waar je, na drie keer lezen, twee of drie verschillende dingen uit kan begrijpen. Dat is echt funest. Want ze gaan er mee op de loop hè. En soms bewust. Je wordt gewoon af en toe gepakt als je niet oppast. Soms doen die beleidsjongens het erom, lijkt het wel: om het zo neer te schrijven, dat ze er ook nog op een of andere manier mee weg kunnen komen.”
22. Er is onder betrokken bestuurders en uitvoerders “geen sprake van wantrouwen.  
*‘Ik ben nou eenmaal beter’. ‘Ik doe het al jaren zo, en het gaat goed. Ik heb al genoeg aan mijn eigen toko, en dan krijg ik nog dat gedoe van een ander daarbij ook!’.* Dat soort tekst.”
23. “Er is wel scepsis.  
Zoiets van *‘dit is nou al het tiende initiatief, waarom zou dat nou wel lukken?’* Dat merk ik wel.”
24. Bestuurders weten vaak wel dat het geld kost, maar onvoldoende wat het oplevert.  
“De kosten gaan voor de baat uit. En sommige dingen kun je wel kwantificeren, en andere niet. En wat ze zien is wat ze moeten betalen aan die centrale club; dat laat zich in cijfertjes uitdrukken.”  
Maar:  
“Geld is bij de Rijksdienst nooit een probleem geweest. Dat wil ik dus ook nooit van iemand horen, dat dingen daarom niet kunnen doorgaan.”
25. Bestuurders worden onvoldoende betrokken bij de projecten.  
“Waar het ook mee te maken heeft is dat we nog steeds te weinig investeren in het bijpraten van bestuurders, in hún taal, over wat we aan het doen zijn. Partijen komen gewoon niet bij elkaar, niet uit onwil, maar ook gewoon uit drukte.”

## V Eigen ICT-voorzieningen gaan voor

26. De technologie ondersteunt afgeschermd processen in de backoffices.  
 “Wat je ziet is dat de hele technologie ingesteld is om de kokers te ondersteunen. Iedere backoffice heeft zijn eigen applicatie, en daar zitten alle data in, en die zijn redelijk afgeschermd. Er woedt al jaren een discussie over dat leveranciers bepalen hoe de dingen gaan.”
27. Eigen technologie eerst.  
 “Het ‘not invented here’ syndroom is wel een doodlopende weg.”
28. Maar bestuurders willen bovenal rust in de tent.  
 “Bestuurders zien ook wel dat het goedkoper kan, maar die denken: *‘wat scheelt het nou voor mij? Het gaat maar over een paar ton.’* Want daar praat je dan over voor een of ander departement. *‘En al dat gezeik wat ik intern heb. Ik krijg er dan ook nog een personeelsprobleem bij, want wat moet ik met al die mensen doen, die eruit gaan?’* Dat soort afwegingen spelen dan een rol.”
29. ICT-bestuurders staan op behoud van hun eigen verantwoordelijkheden.  
 “En ook iedereen zijn eigen verantwoording: die directie ICT bij een directeur van het ministerie. Als hij maar zorgt dat de boel beschikbaar is en draaiend is, en als je daarvoor iets moet vervangen doe dat dan vooral zelf, want dan heb je het zelf in de hand. Je kunt het doen op het voor jou meest gunstige moment: als het afgeschreven is; als je het begroot hebt; als je er mensen voor beschikbaar hebt.”  
*“Beheer, daar ben ik als directeur I zelf verantwoordelijk voor, dat is mijn beheerclub.”*  
*“directeuren zeggen letterlijk: ‘Ja, ik vind standaardisatie best, zolang het maar mijn standaarden zijn.’* Dat is de kern van het probleem. Voor mij dan.”  
*“Je ziet bij de overheid keuzes, die ook worden ingegeven door persoonlijke belangen: ‘als er geen IBM, Oracle of SAP op staat, dan kan het niks zijn.’* Het heeft ook te maken met het feit dat als jij hoofd bent van een afdeling met negentig SAP-specialisten jij niet voor Open Source kan gaan kiezen, of voor een gemakkelijker oplossing, want dan ben jij je baan kwijt, of je moet gaan opruimen in je eigen organisatie.”
30. Bij IT-ers en hun direct leidinggevenden is een zekere verwevenheid, zelfs trots, voor de eigen gecreëerde oplossingen, die men dan ook niet zo maar wil opgeven ten faveure van een gemeenschappelijke voorziening.  
 “Dat is hun kindje geweest de laatste twee drie jaar!! En dan zouden ze dat nu even ten koste van een interdepartementaal systeem overboord gooien en een aantal mensen opzij schuiven.. Zo werkt dat dus niet!!”  
 “Dat is een oprechte betrokkenheid bij hun eigen creatie. Een professionele houding. Hartstikke goed. Maar die zitten ook met een houding die niet echt samenwerkingsgericht is. Die hebben misschien een jaar gedacht over iets

en die hebben iets prachtigs en dat laten ze echt niet zo maar los. Die moeten echt wel overtuigd worden dat het ook anders kan.”

“Die kiezen voor zichzelf. Ik heb het gevoel dat ze zitten met dat daar beslissingen worden genomen die in hun eigen organisatie veel investeringen vragen, en dan moeten ze zo'n beslissing thuis gaan verkopen, en dat is gewoon vervelend werk. Want je doet het al jaren goed, maar omdat Pietje en Jantje en Klaasje het anders doen moet jij het nou ook anders gaan doen. En dat is natuurlijk wel eens onbevredigend.”

31. Mensen die namens een organisatie in een projectteam zitten krijgen daarom in de eigen organisatie vaak de wind van voren.  
 “De meeste mensen werden ontzettend geremd intern op hun ministerie (de een wat meer dan de ander hoor), dus die hadden daar intern heel wat missiewerk te verrichten.”
32. Bestuurders begrijpen ook vaak niet echt waar de gezamenlijk te ontwikkelen referentie-architectuur toe dient.  
 “Er is een zekere krampachtigheid omtrent die NORA: architecten kunnen lezen en schrijven met dit Referentiemodel, en bestuurders kijken als een aap met een roestig horloge.”

### 3.4.2 Perspectieven van projectleiders op mogelijke oplossingen

#### I Doelen

1. Om de kansen op bereidheid tot samenwerking te vergroten moet er niet gewerkt worden vanuit een blauwdruk.  
 “We hebben geen blauwdruk voor hoe de dingen moeten; wij willen gezamenlijk dat beeld van de toekomst en de weg ernaartoe gaan maken. Het is in die zin echt een groeimodel. Dus geen blauwdruk in de zin van we verzinnen het en rollen het over de hele Rijksdienst uit, nee, we gaan het interactief met alle actoren opzetten.”

Opvallend is in dit verband dat (gewezen) projectleiders en programmamanagers minder vaak gewag maken van de noodzaak centrale ICT-sturing op dit soort projecten te zetten, dan bestuurlijk verantwoordelijken of uitvoerders:

#### Is centrale aansturing van ICT gewenst?

	Bestuurders	Projectleiders	Uitvoerders	Reden
Ja	6	1	5	<i>In landen waar dat wel is gaat het sneller</i>
Nee	3	2	3	<i>Werkt niet in polderland</i>

	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<i>'Coalition of the willing' is beter</i>
<b>Geen mening</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<i>Het gaat nu al beter</i>
	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<i>Ministeries afschaffen en alles thematisch organiseren</i>

## II Middelen

- Omdat het vaak om projecten gaat voor het algemeen belang, en dit investeringen vergt, waar de investerende organisatie zelf niet altijd veel wijzer wordt, maar wel armer:  
 "Compenseer de verliezer. De individuele organisaties worden er helemaal niet beter van; de BV Nederland wordt er beter van!"

## III Timing

- Om de bestaande scepsis tegen te gaan moet het project voldoende vaart maken. Niet eindeloos discussiëren, maar gewoon beginnen.  
 "Het is een misvatting dat voor je ergens aan kan beginnen je het al helemaal 100%over eens moet zijn. Je moet een gemeenschappelijke notie hebben. Elk departement heeft een aparte doorloop, een andere dynamiek, een ander ritme, een andere cultuur en noem maar op. Dus ik wacht daar ook nooit op, daar is geen beginnen aan."
- Haak rapportagemomenten aan bij natuurlijke momenten binnen de Rijksdienst, ofwel maak gebruik van reeds geplande bijeenkomsten.
- Etaleer de voordelen.  
 "De kunst is al die mensen op de departementen te laten geloven dat je met iets goeds bezig bent. Niet alleen op papier, maar ook met wat je laat zien en doet, verkocht te krijgen, geaccepteerd te krijgen, het voordeel laten zien."  
 "Je moet het project zo definiëren dat er voor de concrete partijen echt concrete voordelen te behalen zijn, en daar ook je proces en je tijdpad op afstellen. En dus ook rekening houden met je stakeholders."
- Houdt de rapportages kort.  
 "Laat al die dikke verhalen maar weg, want hoe meer je opschrijft, hoe meer gediscussieer en gedoe. Die gaan ze zin voor zin lezen, en alle creativiteit wordt gedood, en dat is niet zo handig." "Tegen de tijd dat je het daarover lijkt eens te zijn, begint de eerste weer opnieuw te mekkeren. En ondertussen heb je nog niks laten zien. Het hoeft niet perfect te zijn, maar je moet iets laten zien."  
 "Alle beren op de weg had ik in een bijlage gestopt, één zinnetje. Zo van: daar kunnen we later aandacht aan besteden. Terwijl ik dacht: '90% waait



*voorbij*: En dat klopt dus ook: nou is er ook geen tijd aan besteed: al die discussies hebben we niet gehad."

7. "Maak ook nooit van die gedetailleerde plannings, want dan moet je gelijk je planning herschrijven."
8. Soms helpt het voldongen feiten te creëren.  
"En dat is natuurlijk één van de manieren om bij de overheid iets voor elkaar te krijgen: creëer een voldongen feit."

Kortom:

"De heel belangrijke succesfactoren: vrije opdracht; eigen mensen selecteren in je team; niemand in je maag gesplitst krijgen; een opdrachtgever die je heel veel ruimte geeft, en die je steunt. Vervolgens door te doen ook dingen te laten zien, en niet een papierfabriek te zijn. Laat wat zien. En dat je dan minder verbent dan je eigenlijk had willen zijn, dat zien ze niet."

#### IV Actoren

9. De relatie van de projectleider / programmamanager met de verantwoordelijke bestuurder is van doorslaggevend belang.

"Dat is **de** absolute succesfactor: de relatie tussen de bestuurder en de uitvoerder. Ik kon dus schakelen met die voorzitter, waardoor ik makkelijk kon uitvoeren en hij mij dekte naar buiten toe."

"Ik had een relatie opgebouwd met hem (want daar zit de kracht natuurlijk in, dat je een relatie opbouwt, waardoor je ook 'of the record' van alles kunt doen met elkaar) waardoor je je support al hebt geregeld."

De verantwoordelijk bestuurder volgt het project niet in detail,  
"maar die zegt wel: *'Als er iets is, dan bel je gewoon. Als er dan er dan zaken rondzingen, dan bel ik een aantal SG's dat het gedonder afgelopen is gewoon!'* Als je die commitment niet hebt ben je nergens. Daar heb je dat niveau ook voor."

10. Projectleiders moeten:

- "Met moed, en tegen weerwil van anderen."
- "Met al die mensen op allerlei niveau kunnen schakelen."
- Kortom: "Lef hebben", "een rechte rug houden", "doorduwen", "beslissingen forceren", "duidelijkheid scheppen", "soms afstand nemen om te reflecteren".

11. De projectleider is bovenal een groepsleider.  
"Dat groepsproces is erg belangrijk. En het is dus zeker van belang, zeker in dit soort samenwerkingsverbanden, dat daar genoeg aandacht voor is. Anders kan het wel eens mis gaan. En wat de projectleider doet is zorgen dat dat proces loopt. Die is niet van de inhoud, nee, die moet zorgen dat de groep werkt."

12. Mensen goed faciliteren bij het samenwerken.

“Mensen zijn van nature geneigd om samen te willen werken. En die vinden het ook leuk om dingen met elkaar te doen. Maar je moet ze er af en toe een beetje bij helpen. En maximale faciliteiten geven om dat goed te kunnen doen.”

13. Verschillende meningen bestaan over de vraag of projectleiders intern uit de Rijksdienst zelf moeten komen, dan wel extern ingehuurd moeten worden.

“Er moet absoluut van **binnen** de Rijksdienst iemand worden opgezet! Bij een aantal van die projecten die ik ken is dat niet gebeurd, en zijn er toch externen opgezet. Dat kan gewoon niet! Dan spreek je niet dezelfde taal, heb je niet dezelfde positie, heb je niet die korte lijnen om eventueel in te breken; je bent een buitenstaander, en er wordt veel voor betaald, en er wordt anders naar gekeken.”

Versus:

“Dit soort klusjes kunnen **externen** beter en makkelijker over de Bühne brengen dan een interne. Die ook nog eens een keer te maken heeft met collega's of bestuurders, waarbij ze hun kop toch niet durven uit te steken, omdat ze de volgende dag misschien toch weer op een of andere manier afhankelijk zijn van hun rol of functioneren binnen de organisatie.”

Relativerende noot:

“Verstand van de macht is misschien wel belangrijker dan of je een interne of externe adviseur bent.”

Het lijkt erop dat deze vraag situationeel beantwoord dient te worden, ook gerelateerd aan de vraag in welke fase een project zich bevindt.

“Het project als geheel moet intern worden aangestuurd. Dan kunnen vervolgens externen ingehuurd voor de technische implementatie.”

14. De projectgroep moet zorgvuldig worden geselecteerd.

“Ten eerste moet je zorgen dat de juiste niveaus bij de juiste niveaus zitten. Er zijn mensen die besluiten nemen en er zijn mensen die het werk doen. Die moet je niet door elkaar gooien. Dus als ik iemand heb die niet in een besluitvormende groep thuishoort, dan merk ik dat naar zijn baas op en zeg: *'hartstikke goeie vent, maar ik wil hem er niet bij hebben.'* En dat moet je ook open tegen die vent zeggen, want het gaat niet over de kwaliteiten, het gaat over de mate waarin je in staat bent het overall besluit te nemen, en soms heb je daar wat leeftijd en gezag en ervaring voor nodig om dat te doen.”

“Maak één projectgroep en dan wel met mensen die iets willen. En ook kunnen. En die ook een bepaalde positie hebben. Want we gaan niet die discussies ook nog eens binnen al die departementen en al die eilandjes voeren.”

“In de besturing moet je er voor zorgen dat de kalkoen, die voor Kerstmis op het diner staat, niet in de positie is om de voortgang van het proces te frustreren.”

“Dus: je moet heel goed nadenken over welke rollen de verschillende mensen en partijen hebben en hoe je dat vervolgens invult met competenties.”

“En dat komt neer op iedere keer weer analyseren hoe het in elkaar zit, wat de belangrijkste stakeholders zijn, en wat die willen, wat de bedreigingen zijn, en bekijken hoe je een proces kan organiseren dat dat zo goed mogelijk tackelt. En dat is bij ieder project anders.”

“De rondjes ministeries zijn hier natuurlijk niet van de lucht. Je blijft continu in gesprek. Die lijnen naar de pSG's moet je hebben anders ben je weg.”

“Essentiële partijen moet je er natuurlijk wél bij betrekken. Die moeten erbij zitten. Je kunt je project wel beperkt houden en denken: *'ik ben projectleider, ik stoom door'*, maar dat gaat niet goed; dan wordt je getiteld.”

## V Ketensamenwerking vergt een andere manier van werken

15. Het vereist het opzetten van een open infrastructuur, die er op toegerust is iedere denkbare vorm van samenwerking binnen de rijksoverheid te faciliteren.  
“Het is vooral goed om te snappen dat iedere organisatie in een spervuur van ketens zit. En dat het constant in ontwikkeling is. En als je dit doordenkt kom je wat mij betreft tot de conclusie, dat je een dermate open infrastructuur moet hebben, dat als je op een bepaald punt wilt samenwerken, je die samenwerking ook meteen tot stand kan brengen.”
16. Het vereist een bestuur dat dat snapt.  
“Dat werkt alleen als het management dat snapt. Want als je het van de techneuten onder elkaar moet hebben, dan wens ik iedereen succes.”
17. Het vereist een andere manier van denken, van sturing en van leidinggeven.  
“Als je de traditionele manier van organiseren om gaat gooien, dan krijg je spanning, want: *'wie is nou verantwoordelijk voor wat? Welk stukje komt er voor me en welk stukje na me in het proces? En hoe kan ik daarop sturen?'* En dat is niet meer die bestuurder die zegt: *'Jij gaat dit doen'*. De complexiteit neemt veelvoudig toe, want je kan het niet meer zo afbakenen als je dat altijd kon. Dus dat vraagt om een nieuwe manier van sturing; het vraagt om een nieuwe manier van leidinggeven; dat vraagt vaak om een nieuwe manier van procesdefiniëring; dat vraagt uiteindelijk om mensen die anders denken en anders handelen. Dat vraagt veel van een organisatie.”
18. Het vereist, bij gebrek aan hiërarchisch leiderschap, een sterke motivatie het werk gezamenlijk aan te pakken.  
“Als je kijkt naar traditionele bedrijven, daar heeft degene die bovenaan staat de macht, linksom of rechtsom, dat is de meest belangrijke persoon van het bedrijf, en die neemt uiteindelijk alle eindbeslissingen. Die manier van werken en sturing werkt niet in een ketenomgeving. Je hebt stukjes procesverantwoordelijkheid en het gaat om de 'win win'. Het succes is ook nooit tot één iemand herleidbaar. In een netwerk hangt het succes af van de onderlinge verantwoordelijkheden; de manier van samenwerken; de gedachte dat je daar gezamenlijk iets van moet maken. Als één iemand daar het directief gaat nemen; dat kan niet gaan werken.”
19. Geïnvesteed moet worden in het versterken van de onderlinge contacten over de verschillende organisaties heen.

“Het is om te beginnen een menselijk netwerk. Men heeft gewoon iets met elkaar.”

“Als je wilt samenwerken moet je ook samen werken.”

20. Niemand kan betrokkenen dwingen samen te werken.  
“Als jij niet wilt samenwerken; ik kan jou niet dwingen. Want we zijn allemaal gelijk. Dat is natuurlijk de essentie van ketensamenwerking: er is geen hiërarchie; er is niet een natuurlijk gezag wat jou kan dwingen met mij mee te doen.”
21. Maar men kan wel een gezamenlijke inspanningsverplichting aangaan.  
“*kunnen we afspreken dat bij nieuwe investeringen het in ieder geval: **NORA, tenzij** is? En met elkaar afspreken dat we onszelf de bewijslast opleggen als we afwijken, waarom dan?*” En dan ben je tien jaar onderweg, misschien wel vijftien, maar dan ben je een proces van convergentie ingegaan waar al zo ontzettend veel winst uit is te halen.”
22. Daarbij is vertrouwen essentieel.  
“Het heeft natuurlijk alles met vertrouwen te maken en dat heeft alles met gezag te maken: *‘Het komt te voet, en het gaat te paard’*.  
  
“Het lukt natuurlijk nooit als we elkaar niet vertrouwen. En ik stel vast dat in Den Haag en buiten Den Haag niemand elkaar vertrouwt.”  
  
Dus:  
“Je moet altijd eerst vertrouwen creëren in dit soort situaties.”
23. “Dan een ‘comply or explain’ situatie creëren:  
*‘Of je doet mee, of jij hebt wat uit te leggen’.*”
24. Om de indruk te vermijden dat er met dubbele agenda’s gewerkt wordt is het belangrijk deze projecten onder te brengen in een ‘neutrale’ omgeving.  
“Bij al die Rijksbrede projecten is belangrijk: maak het los van één ministerie!”

### 3.5 Perspectieven van uitvoerders

Helaas is het niet mogelijk de perspectieven van uitvoerders op een zelfde uitgebreide manier te beschrijven als hierboven voor bestuurders en projectleiders wel is gedaan. Hiervoor zijn een aantal redenen:

- Twee projecten bevinden zich nog in een heel vroeg stadium van ontwikkeling (Rijkswerkplek en Bundeling rijksnetwerken); daarvoor moeten applicaties nog ontwikkeld worden;
- Bij de twee projecten waar de bouw van de applicaties reeds heeft plaatsgevonden is dit door bedrijven buiten de overheid gedaan (valt buiten dit onderzoek) en hebben de uitvoerenden binnen de overheid meer een architectenrol en een aanbestedingsrol vervuld;
- Van de geïnterviewde architecten zijn de perspectieven nogal divers, namelijk sterk afhankelijk van het project en van de organisatie van waaruit zij aan dit project meedoen / meededen.

Er bestaat grofweg een tweedeling tussen architecten die op landelijk niveau op enigerlei wijze betrokken zijn bij applicatieontwikkeling enerzijds en architecten die vanuit ministeries en uitvoeringsorganisaties organisaties moeten beoordelen wat landelijk ontwikkeld wordt anderzijds. Voor het gemak worden hieronder de eerst genoemden 'landelijke architecten' genoemd en de laatstgenoemden 'bedrijfsarchitecten'. Overigens is het aantal landelijke architecten gering.

De bedrijfsarchitecten gaan vaak meer zitten op de stoel van de business engineer, waarbij het voornaamste beoordelingscriterium is, hoe ver dit ingrijpt in de eigen processen. "Hoe diep grijpt het in? Komt het tot de portal, of komt het tot in de database?", vragen de betrokkenen zich daarbij af. Daarbij maken applicaties meer kans op acceptatie, wanneer zich die als een soort schil aan de buitenkant van de organisatie bevinden en de eigen processen (nagenoeg) in stand kunnen blijven.

Volgens een van de landelijk architecten is dit de omgekeerde weg: "Je zou moeten beginnen te denken vanuit de diensten, daarop je processen aanpassen en dan kijken welke organisatie daarbij past. Maar omdat organisatie en technologieën in de praktijk redelijk vast liggen richten architecten zich voornamelijk op diensten en processen."

Voor bedrijfsarchitecten is een compleet 'redesign' een brug te ver: "iedereen heeft al techniek in huis, dus dan wil je je eigen keuze laten domineren". Dit staat uiteraard op gespannen voet met het ontwikkelen van één standaard architectuur voor de hele overheid. "Als NORA<sup>24</sup> meerwaarde wil hebben dan moet het méér architectuur worden, maar dan moet gekozen worden voor één architectuurtaal. Maar iedereen heeft zijn eigen architectuurtaal en wil daarmee werken.", geeft een betrokkene aan. Er is dan ook een sterke verwevenheid van bedrijfsarchitecten met de eigen technologische omgeving. Dat is ook niet verwonderlijk, want daar ligt hun expertise.

Vaak wordt door bedrijfsarchitecten wanneer er vernieuwingen plaats moeten vinden blindelings uitgegaan van de eigen technologiestandaard (IBM, SAP, etc.). Dit belemmert onder andere het gebruik van open source software. Voor landelijk architecten is dit storend: "Er is geen enkele reden om alleen maar bij één soort producten te blijven. Geen

---

<sup>24</sup> Nederlandse OverheidsReferentieArchitectuur

enkel product kan alles. Geen enkel product is zalig voor ieder probleem dat je hebt. Dus je moet daar iedere keer een professionele afweging in maken. En als ik die professionele afweging niet zie, dan denk ik: *'daar spelen hele andere belangen'*."

Bedrijfsarchitecten geven ook aan dat er voor hen geen stimulans bestaat het anders aan te pakken: "Er zijn geen positieve prikkels, zeker op uitvoeringsniveau, als architect, van: *'wat heb je nou bereikt aan samenwerking voor de overheid'*. Het kan juist heel bedreigend zijn voor de eigen organisatie, en contraproductief voor een bestuurder."

Wanneer architecten uit verschillende organisaties bij elkaar worden gehaald voor landelijke samenwerkingsprojecten, is de kans klein dat ze het snel eens worden over welke oplossing wenselijk is. Vandaar dat een landelijke architect stelt: "Wil je op overheidsniveau stappen kunnen zetten, dan moet je soms het lef hebben om met een gering aantal mensen keuzes te maken."

Niet alleen de landelijke architecten maar ook de bedrijfsarchitecten realiseren zich echter wel degelijk dat een volledig geautomatiseerde dienstverleningsketen, die vragen van burgers en bedrijven 'real time' kan afhandelen, onmogelijk gerealiseerd kan worden wanneer de verschillende backoffices vasthouden aan hun eigen technologische standaarden. "Iedereen blijft zitten op zijn eigen oude technologie, en dat voorkomt juist, dat je straks real time dingen kan doorvoeren."

## 4 Conclusies

### 4.1 De gehanteerde theoretische benaderingen

In deze paragraaf wordt kort<sup>25</sup> ingegaan op de vraag hoe en in hoeverre de vier theoretische benaderingen een handig instrument zijn om dit soort processen te analyseren. Uit de gegevens, die verzameld zijn aan de hand van vragen opgesteld vanuit deze benaderingen (zie bijlage drie), blijkt dat met geen enkele theoretische benadering een volledige verklaring gegeven kan worden voor de perspectieven van betrokkenen. Een aantal ervan zijn sterk in het verklaren van een deel van de perspectieven van betrokkenen.

#### De institutionele benadering

Uit dit onderzoek blijkt dat de specifieke rol die de betrokkene vervult in het proces, en de institutie van waaruit deze rol vervuld wordt tekenend zijn voor het repertoire van de betrokkenen.

Zo is te verklaren waarom bestuurlijk verantwoordelijken zich met name druk maken over de ministeriële verantwoording; het is immers hun taak om te waken over de eigen organisatie, ook wanneer dit voor de samenwerking negatieve implicaties heeft. Men ziet die implicaties wel, maar men voelt zich niet bij machte om in zo'n situatie eenduidig voor het belang van het samenwerkingsverband te kiezen, omdat dit voor de eigen organisatie negatieve implicaties zou kunnen hebben. Het is dan ook geen toeval dat met name bestuurlijk verantwoordelijken en landelijke uitvoerders wel iets zien in de gedachte van een centrale aansturing van ICT. Het zou de bestuurlijk verantwoordelijken verlossen van dit duivelse dilemma en het zou het de landelijke uitvoerders een stuk gemakkelijker maken.

Projectleiders zien zich geplaatst voor de opgave alle (deels verschillende) belangen bij elkaar te brengen om zo tot een werkend geheel te komen. Voor hun springt de complexiteit daarvan in het oog. Als geen ander worden zij immers geconfronteerd met de organisatorische, culturele en technologische verschillen.

Bij architecten is het wellicht nog wel het duidelijkst, dat het uitmaakt of men werkt voor een van de deelnemende organisaties, of moet werken aan het tot stand brengen van het landelijke project.

Het zijn met name de bestuurlijk verantwoordelijken die nadrukkelijk wijzen op de krachten die de organisatorische context waarbinnen ze zich bevinden op hen legt en de beperkingen die de organisatie van de hiërarchie hen stelt.

De institutionele benadering verklaart dus wat er gebeurt binnen de bestaande hiërarchische organisatie bij netwerkvorming.

#### De transactiekostenbenadering

De transactiekostenbenadering staat erg in de belangstelling, omdat men met dit soort ICT-samenwerkingsprojecten denkt te kunnen besparen op administratieve lasten. Dit onderzoek toont juist aan dat potentiële kostenbesparingen vaak achterwege gelaten

---

<sup>25</sup> Hierop wordt uitgebreider ingegaan op een binnenkort te verschijnen wetenschappelijk artikel.

worden ten faveure van 'rust in de tent'. Dit geldt in elk geval voor kostenbesparingen op de korte termijn.

Aan inspanningen om de samenwerking tot een goed resultaat te brengen zijn kosten verbonden. Het betreft kosten die direct verbonden zijn aan het opzetten van het nieuwe arrangement en het ontwikkelen van een applicatie enerzijds, en kosten die binnen de betrokken organisaties gemaakt moeten worden om in het samenwerkingsverband te kunnen functioneren anderzijds. Dit zijn kosten die gemaakt worden met betrekking tot het leren kennen van de andere organisaties, het opzetten van coördinatiemechanismen, het opbouwen van een vertrouwensrelatie etc. etc..<sup>26</sup>

Eerstgenoemde kosten, de kosten voor de projectorganisatie die opgezet moet worden, worden bij ieder project netjes in beeld gebracht, en daarvoor wordt iedere keer een verdeelsleutel afgesproken voor betaling vanuit de deelnemende organisaties.

Laatstgenoemde kosten daarentegen worden nauwelijks in beeld gebracht. Opmerkelijk is dat geen van de betrokkenen deze kosten problematiseert. Velen stellen zelfs letterlijk dat de kosten bij dit soort projecten geen rol spelen, en wanneer kosten wel als probleem benoemd worden dit enkel is omdat een betrokken bestuurder om een andere reden niet van het project gecharmeerd is.

Bij de transactiekostentheorie spelen complexiteit en afwegingen met betrekking tot potentiële risico's een belangrijke rol; zij zouden immers de kosten op kunnen jagen, en zo een kosten-batenanalyse in het nadeel van samenwerking kunnen laten uitvallen. Maar hoewel complexiteit en potentiële risico's nadrukkelijk in beeld zijn, en een prominente rol spelen in de repertoires van betrokkenen, wordt dit door betrokkenen niet in het kader gesteld van een kostenperspectief, laat staan in het kader van een kosten-batenanalyse.

De transactiekostenbenadering verklaart dan ook nauwelijks de drijfveren die bestaan bij de deelnemers aan dit soort samenwerkingsoperaties bij de landelijke overheid.

### **De resource dependency benadering**

Bij de rijksinterne projecten gaat het om het tot stand brengen van gezamenlijke applicaties, die reeds bestaande eigen applicaties zouden kunnen vervangen. Omdat men zelf al functionerende applicaties heeft is de wens niet erg groot het collectieve arrangement als vervanger van het eigen arrangement te accepteren. Ze worden dan ook ingericht als een aanvulling.

DIGID is van de onderzochte projecten waarschijnlijk het beste voorbeeld van een voorziening, waarover geen van de deelnemende organisaties beschikten, maar die voor de verdere uitrol van elektronische dienstverlening onontbeerlijk is. Omdat DIGID de eigen autonomie in tact laat, en weinig aanpassingen vergt in de eigen organisatie, kon het snel geaccepteerd worden als een welkome aanvulling op de eigen dienstverleningsprocessen. In die zin ligt de resource dependency benadering in het verlengde van de institutionele theorie. De resource dependency benadering gaat ook uit van die institutionele krachten, maar voegt daar nog een extra verklaringsgrond aan toe waarom sommige projecten wel voortvarend ter hand genomen worden en andere juist minder voortvarend.

### **De netwerkbenadering**

Je zou de netwerkbenadering kunnen beschouwen als het wetenschappelijke verlengstuk van het repertoire van de projectleiders. Deze benadering biedt het meest inzicht in de

---

<sup>26</sup> Zie ook: White, Steven, *Cooperation costs, governance choice and alliance evolution*, in: *Journal of Managementstudies* 42:7, 2005



problemen die het vormen van netwerken binnen een hiërarchische context met zich meebrengt. De horizontale coördinatie-mechanismen binnen het netwerk staan op gespannen voet met de verticale coördinatiemechanismen in de deelnemende organisaties. Vandaar dat projectleiders zoveel nadruk leggen op de wil tot samenwerking en op het belang van onderling vertrouwen. Elementen die ook centraal staan in de netwerkbenadering.

### Samenvattend

De institutionele benadering verklaart wat er gebeurt binnen hiërarchische organisaties die te maken krijgen met netwerkvorming. De netwerk-benadering verklaart wat dit soort processen betekent voor het netwerk in wording. En de resource dependency benadering verklaart waarom in sommige situaties voortvarender aan het netwerk gewerkt wordt dan in andere.

## 4.2 Publieksgericht versus rijksintern

Het is van belang een onderscheid te maken tussen de onderzochte projecten:

- Enerzijds heb je DIGID, een project gericht op het verbeteren van de elektronische dienstverlening aan burgers en bedrijven;
- Anderzijds heb je de overige drie onderzochte projecten, die rijksintern zijn, gericht op het verbeteren van de werkomgeving van Rijksambtenaren.

Dit onderscheid is van belang omdat dit de projecten een andere dynamiek geeft. Bij het ontwikkelen van DIGID zat er duidelijk externe druk achter; het werd steeds moeilijker te verkopen aan burgers en bedrijven dat je met de overheid online geen zaken kon doen, terwijl dit op de markt in toenemende mate wel kon. Zo kan iedereen online vakanties boeken, terwijl het bij de overheid tot voor kort nog niet eens mogelijk was een uittreksel uit het bevolkingsregister te krijgen. Met name uitvoeringsorganisaties kregen hier in toenemende mate last van, omdat die de burgers en bedrijven aan hun balies krijgen. Vandaar ook dat de uitvoeringsorganisaties het voortouw hebben genomen om het proces te versnellen.

Bij de rijksinterne projecten ontbreekt deze externe civiele druk. Daar is hooguit sprake van politieke druk. De 'sense of urgency' moet bij deze projecten dan ook voor een deel komen uit het besef bij bestuurders dat met behulp van de nieuwe informatietechnologieën zaken efficiënter georganiseerd kunnen worden door ze gezamenlijk op te pakken, dan wel het besef dat nieuwe dingen mogelijk worden, die voorheen ondenkbaar waren. Dit besef is duidelijk groeiende.

## 4.3 Vordering en scope van de projecten

Het idee dat informatiseringprojecten bij de overheid altijd behoorlijk uitlopen wordt gelogenstraft door projecten als RYX en DIGID, die in een relatief kort tijdsbestek van de grond zijn gekomen. Door aanwezigheid van voldoende bestuurlijke wil kan vaart gemaakt worden.

Wel is bij de rijksinterne projecten zichtbaar dat doelstellingen naar beneden bijgesteld worden. En DIGID is qua beveiliging een stap terug van PKI.

In zijn algemeenheid geldt dat een applicatie, die geen vervanging is voor de verschillende bestaande applicaties, sneller en makkelijker geaccepteerd wordt door bestuurders en uitvoerders. Er is een zekere hang naar behoud van het bestaande, ook waar dit technisch genomen niet noodzakelijk is.

## 4.4 Belemmerende factoren

### ICT is politiek en ambtelijk niet interessant

Geen enkele politieke partij heeft ICT vooraan in het verkiezingsprogramma staan. Ook zijn de meeste kamerleden niet erg thuis in dit wel wat specialistische thema. Ministers zullen hierover dus niet snel slaags raken met de kamer, en zijn zelf ook vaak meer 'van de inhoud'.

Voor topambtenaren valt er dan ook niet veel te scoren op dit terrein, zeker niet wanneer er veel geld mee gemoeid is, en budgetten overschreden dreigen te worden.

### De departementale organisatie van het rijk bemoeilijkt de samenwerking

Door de departementale organisatie van het rijk en de rijksbegroting, komen vraagstukken die met interdepartementale samenwerking te maken hebben enigszins in de lucht hangen. Als het puntje bij het paaltje komt is het Kabinet verantwoordelijk, maar het betreft vaak zaken, die niet van zo'n groot gewicht zijn dat ze in aanmerking komen voor bespreking in de ministerraad. De vorming van coördinatie organen als het Coördinatieoverleg Elektronische Dienstverlening en Identificatie (CEDI), en het IODI hebben hier wel verbetering in aangebracht, maar de departementale verantwoording is daarmee nog niet van de baan. Betrokkenen constateren dan ook dat er regelmatig suboptimale resultaten geboekt worden omdat bestuurders teveel vanuit het belang van de eigen organisatie redeneren.

Bestuurders zien hun verantwoordelijkheid vooral liggen bij het inrichten en in stand houden van een solide primair proces. Wanneer daarin iets fout gaat wordt dat hen immers aangerekend. Ook in de eigen primaire processen moeten voortdurend veranderingen plaatsvinden: ook interne processen moeten meer op elkaar afgestemd worden, en ook intern moeten nieuwe samenwerkingsverbanden georganiseerd worden. Dit op een geordende en gecontroleerde manier doen is vaak al een hele kluit. Dan zit men niet zo snel te wachten op interferentie van buiten. Vandaar dat bestuurders dit soort samenwerkingsprocessen liefst zo ver mogelijk van hun eigen primaire proces proberen te houden. Dit terwijl men bij ketensamenwerking juist deels afhankelijk wordt van primaire processen van een ander.

Deze projecten vergen aanpassingen in de organisatie en werkwijze van alle betrokken organisaties. Zo heeft de Belastingdienst bijvoorbeeld haar eigen systeem van digitale verificatie moeten vervangen door DIGID. Maar omdat DIGID ontworpen is als authenticatiemiddel met een laag tot midden niveau van beveiliging, fungeert het niet als vervanging voor het sociaal fiscaal nummer. Daarmee kan het eigen proces intact blijven, hetgeen minder investeringen vergt.

Het is ook de taak van bestuurders te bewaken dat de kosten van dit soort projecten binnen de perken blijven. Maar ze doen dit binnen de context van departementale begrotingen, wat meerdere betrokkenen omschreven als "gevangen in een koker". Ze worden door hun minister afgerekend op de (financiële) prestaties van hun eigen organisatie.

Bij het tot stand brengen van ketensamenwerking is dan ook sprake van een fundamentele spanning: wat het beste zou zijn voor de keten hoeft niet automatisch goed te zijn voor alle deelnemende organisaties. Zo kan standaardisering van services leiden tot desinvesteringen bij deelnemende organisaties. Zowel in hardware, software als in deskundigheid. In dat laatste zit, zeker lager in de organisaties, een grote bron van weerstand.

Probleem is dat er nergens een natuurlijke plek is voor een **over-all** kosten-baten analyse. Natuurlijk is wel bekend hoeveel een specifiek project zou moeten gaan kosten (en worden er vervolgens verdeelsleutels afgesproken om die kosten te dekken), maar op landelijk niveau kan nergens bepaald worden hoeveel het de deelnemende organisaties kost om aan te haken aan dit project. Dit wordt binnen de deelnemende organisaties zelf in de gaten gehouden. Het ligt dan ook voor de hand dat men probeert die kosten te minimaliseren. Ook wanneer dit elders tot hogere kosten leidt, of de voorziening minder effectief maakt. Hierin is het duidelijkst te zien dat het rijk niet als een concern functioneert.

### **Goede onderlinge verhoudingen prevaleren boven een cultuur van zakelijkheid en afrekenen op afspraken**

Wanneer één van de partijen zich terugtrekt uit het samenwerkingsproject, of aandringt op wijziging van de afspraken die gemaakt zijn (toch een eigen voorziening / verkleining van de scope van het project), staan hier geen sancties op. Er is ook geen cultuur waarin bestuurders elkaar hierop afrekenen. Volgens betrokkenen is dit omdat men elkaar op tal van plaatsen, en bij tal van zaken, nog nodig heeft. Goede onderlinge verstandhoudingen worden dan ook belangrijker gevonden dan elkaar strikt aan de oorspronkelijke afspraken houden.

Bestuurders zien van elkaar dat zij het belang van de eigen organisatie boven dat van het welslagen van de samenwerking stellen. Tot op zekere hoogte is dit ook gewenst omdat kwetsbare primaire processen bewaakt dienen te worden. Een van de betrokkenen noemt dit *'legitiem eigenbelang'* en *'legitiem tegenleunen'*. Maar, omdat men minder zicht heeft op de primaire processen van de andere deelnemers, is het moeilijk te beoordelen of het werkelijk om bescherming van de primaire processen gaat, dan wel om bescherming van alle eigen belangen. Zo geven betrokkenen aan dat er ook wel eens sprake is van *'illegitiem eigenbelang'* en *'illegitiem tegenleunen'*; het in stand houden van (delen van) de eigen processen, die voor een efficiëntere en effectievere samenwerking beter anders ingericht hadden kunnen worden.

Omdat het om zulke gecompliceerde processen gaat is het voor bestuurders ook moeilijk te overzien of, en in hoeverre het primaire proces geraakt wordt door de samenwerking. Om deze reden zijn er bestuurders die alleen daarom al de boot enigszins afhouden. Voornoemde bestuurder noemt dit *'preventief tegenleunen'*, om zodoende alle risico's op voorhand te vermijden.

IT-ers hebben er belang bij dat de organisatie blijft bij de standaards die binnen die organisatie vigerend zijn. Dat is niet alleen hun deskundigheid, het is vaak hun werk. Voor bestuurders daarentegen is het moeilijk te beoordelen hoe valide hun argumenten zijn. En het is voor bestuurders dus moeilijk te beoordelen hoeveel daarvan gevoed wordt door een nauw eigenbelang.

### **De complexiteit werkt belemmerend**

Dit soort samenwerkingsprojecten zijn nog redelijk recent. De verschillende organisaties (met de daar vigerende organisatiestructuren en -culturen) konden tot voor kort redelijk ongestoord naast elkaar bestaan. Bij het ontwikkelen van ketensamenwerking kan dit niet meer. De projecten zijn complex omdat:

- Er veel organisaties bij betrokken zijn.
- Die organisaties zelf weer uit verschillende onderdelen ('eilandjes') zijn opgebouwd, die soms niet hetzelfde nastreven.
- Er binnen iedere organisatie en organisatieonderdeel verschillende lagen zijn die met de totstandkoming te maken hebben.
- Aanverwante functies bij verschillende organisaties vaak een verschillend mandaat kennen.
- Er verschillende deskundigheden aan te pas komen.
- Waarbij binnen de diverse organisaties ook nog eens sprake is van een verschillend jargon. Het is dus moeilijk elkaar te begrijpen.
- Organisaties en mensen binnen het project in verschillende (soms meerdere) rollen betrokken zijn (implementeerder, beoogd beheerder, beoogd gebruiker).
- Betrokkenen elkaar bij aanvang van het project niet of nauwelijks kennen, laat staan van elkaars posities op de hoogte zijn.
- Er zich, mede door de informatietechnologie en de snelle verspreiding van informatie, honderden mensen bemoeien met het project, die vaak goed zijn voor duizenden pagina's notities, memo's en e-mails.
- Veel betrokkenen redelijk onbekend zijn met hoe de organisatie bij de anderen georganiseerd is.

Voor alle betrokken actoren is het dus een constant zoeken naar de posities van anderen, en naar het bepalen van de eigen positie in het proces. Dit vergt erg veel energie.

## **4.5 Bevorderende factoren**

De grootste bevorderende factor is natuurlijk het alom aanwezige besef dat ketensamenwerking en shared service centers de toekomst hebben.

Een tweede belangrijke factor is, dat bestuurders elkaar steeds beter weten te vinden als het om samenwerking gaat.<sup>27</sup> Omdat het bij ketensamenwerking om een menselijk netwerk gaat zijn deze contacten van grote waarde. Dit geldt overigens ook voor mensen lager in de organisatie, die door dit soort projecten de andere betrokken organisaties en de mensen die daar werken ook beter leren kennen.

Een andere belangrijke bevorderende factor is, dat bestuurders in toenemende mate aan status kunnen winnen door dit soort samenwerkingsprojecten tot een succes te maken. Als daar de toekomst ligt, dan profileer je jezelf positief door voorop te lopen.

Bij dit soort samenwerkingsprojecten gaat ook iets van de eigen organisatie verloren. Zo kan beheer van applicaties gezamenlijk opgepikt worden. Daarvoor is het wel van belang voor betrokkenen te weten dat niet 'een ander er mee aan de haal gaat', maar dat dit beheer op een 'neutrale' plaats belegd wordt. Positief is dat alle betrokkenen het GBO<sup>28</sup> als zo'n organisatie zien.

## 4.6 Werken aan oplossingen

Bij de perspectieven van betrokkenen zijn al veel do's en dont's genoemd, waar deze aan toegevoegd kunnen worden:

- Benader dit soort projecten niet als geïsoleerde inspanningen; ze hebben veel met elkaar gemeen. Zowel qua benodigde expertise als bemensing. Ook al zijn deze projecten inhoudelijk verschillend, ze ontmoeten dezelfde problemen, en er moeten oplossingen gezocht worden langs aanverwante lijnen.
- In de toekomst zullen op alle denkbare velden samenwerkingsverbanden worden aangegaan. Ontwerp daarom en dermate open infrastructuur, dat deze alle potentiële samenwerkingsverbanden kan ondersteunen.
- Bestrijdt de scepsis die rond dit soort projecten bestaat door voortvarend en voortdurend knopen door te hakken, ook wanneer dit bij de deelnemende organisaties op verschillende niveau's pijn doet. Zachte heelmesters maken stinkende wonden.
- Investeer in de betrokkenen. Zij doen waardevolle kennis op in het proces; kennis die ook opgepakt kan worden ten behoeve van andere projecten (er zullen er immers nog vele volgen). Zo is iedere ervaren projectleider zijn gewicht in goud waard. Maar ook uitvoerders die contact hebben gelegd met mensen buiten hun eigen organisatie zijn zeer waardevol. Houdt dus ook bij wie dat allemaal zijn, en wat ze hebben gedaan. Bij ketensamenwerking is vertrouwen van vitaal belang; dan helpt het als je elkaar kent.
- Betrek bestuurders, ook op inhoudelijk niveau, meer bij dit soort projecten. Ketensamenwerking vergt immers een heel nieuwe manier van denken en doen, die ook zij zich eigen moeten maken. Dit lukt alleen als het inzicht postvat dat

---

<sup>27</sup> Hierin zit een leercurve; vijftien jaar geleden was decentralisatie nog 'hot', en werden bestuurders aangezet te denken in termen van zo zelfstandig mogelijk opererende organisaties.

<sup>28</sup> Gemeenschappelijke Beheer Organisatie

ketensamenwerking in toenemende mate zijn stempel zal drukken op alle organisaties, en de manier waarop daar het werk georganiseerd is.

- Betrek bij een kosten-baten analyse niet alleen de financiële afwegingen, maar maak een assessment van de mogelijke effectiviteitswinst die er met het project is te winnen, en betrek die bij de besluitvorming.
- Breng de (potentiële) verliezen in beeld, die bij de verschillende organisaties ontstaan ten gevolge van het project, en betrek die in de besluitvorming. Alleen zo kan een sluitende kosten-baten analyse gemaakt worden.
- Omdat het gaat om investeringen in de BV Nederland, en niet zo zeer om het op orde krijgen van de processen binnen de deelnemende organisaties: compenseer de verliezer.
- Ontwikkel een plan voor de mensen die door de nieuwe centrale applicatie overbodig worden. Het gaat immers om kostbare human resources. Tevens maakt dit het project makkelijker te accepteren binnen de betrokken organisaties.
- Omdat het om zulke complexe processen gaat, waarbij betrokken vaak door de bomen het bos niet meer zien: investeer in verder onderzoek. Vandaar ons voorstel:

### Voorstel

Voorstel is een onderzoek te doen naar de vraag hoe ketenregie het beste vorm te geven is, en wat ketenregie vraagt aan aanpassingen binnen de deelnemende organisaties. Zowel voor de samenstelling en structuur van de organisatie als voor de processen. Belangrijke vraag daarbij is hoe de verantwoordelijkheden over de keten verdeeld dienen te worden. De dienstverleningsprocessen moeten immers robuust belegd worden.

Dit inventariserende onderzoek was gericht op het trekken van een aantal algemene conclusies via ondervraging van stakeholders op één moment in de tijd. Om de dynamiek van samenwerkingsprojecten te kunnen vaststellen is een meer procesmatige benadering noodzakelijk. In dergelijk onderzoek kunnen bovenstaande vragen beantwoord worden.

Het voorstel is om bij een aantal lopende of startende projecten een procesbegeleidend onderzoek te verrichten, waarbij alle relevante stake-holders herhaaldelijk ondervraagd zullen worden en processen continu gevolgd worden (vergadering- en documentanalyse).

Een op dergelijke wijze uitgevoerd onderzoek kan, naast dat het een wetenschappelijke toegevoegde waarde heeft, ook een directe beleidsontwikkelingondersteunende bijdrage leveren.

## 5 Bijlagen

### Literatuurlijst

- Baarsma, Barbara e.a., *Zelf doen of samen met anderen?*, SEO / Accenture, 2005
- B&A groep, Moret, Ernst & Young, *Naar een landelijke implementatie van de één-loketgedachte*, 1998
- Bijlsma, Marcel en Wil Jansen, *Toetsing visie Manifestgroep; stappen naar een e-Dossier voor burgers*, 2005
- Beek, H.M. ter, M. Jansen en F. Lagendijk, *Shared Service Centres bij de overheid: Kansen en succesfactoren*, 2005
- BKWI, *Ketenarchitectuur; suwiketenarchitectuur, de essentie*
- Cap Gemini, *Ketensamenwerking en reductie van administratieve lasten*, 2005
- Dawson, Brian Kenneth, *An investigation into local authority information centres or one stop shops*, 1995
- Deursen, Alexander J.A.M. van, en Jan A.G.M. van Dijk, *Van aanbod naar vraag, tijd voor een perspectiefwisseling; verkennend onderzoek naar het gebruik van overheidsdiensten door burgers in Nederland*, 2005
- Deursen, Alexander J.A.M. van, *Toekomstverkenning naar publieke elektronische dienstverlening*, 2007
- Dijk, Jan A.G.M. van, *The network society*, 2001
- Dool, F. van den, W.J. Keller, R. Wagenaar en J.A.F. Hinfelaar, *Architectuur elektronische overheid; samenhang en samenwerking*, 2002
- Colard, Robin, Frank van Zutphen en Tom Székely, *Personele en organisatorische gevolgen digitalisering Back-office*, ECORYS-NEI, 2002
- Ebbers, Wolfgang, *Facing the digital world; connecting a permanently changing internet to rigid organisational structures*, 2002
- Eenmalige adviescommissie ICT en Overheid, *Burger en overheid in de informatiesamenleving; de noodzaak van institutionele innovatie*, 2001
- Fountain, Jane E., *Building the virtual state*, 2001
- Frissen, Valerie, e.a., *Ontgrenzing en Beleidsvorming; De implicaties van ICT voor het werk van ambtenaren*, TNO, 2002
- Gaster, Lucy en Hans Rutqvist, *Changing the 'front line' to meet citizen needs*, 1998
- Geurts, P.J.M en J.J.M. van der Hulst, *Het midoffice bestaat niet*, Cap Gemini Ernst & Young, 2002
- Huijboom, N.M., M. Meesters en R. Titulaer, *Andere landen doen het beter; drie vergelijkende casestudies*, Zenc, 2003
- ICTU, *Jaarrapport*, 2004 + 2005
- ICTU Programma Architectuur Elektronische Overheid, *Nederlandse OverheidsReferentieArchitectuur; Samenhang en samenwerken binnen de elektronische overheid*, 2006

- ITOB, *Visies en werkelijkheid van elektronische overheidsdienstverlening*, Jörg, Pim en Sjoerd van der Lek, *Overheidsarchitectuur; vooronderzoek*, ITAFIT, 2005
- Kenniscentrum e-overheid e.a., *Praktische keteninformatisering; samen werken aan gedeelde informatie in ketens en netwerken*, 2006
- Kickert, Walter J.M., Erik-Hans Klijn en Joop F.M. Koppenjan, *Managing complex networks, strategies for the public sector*, 1997
- Kort, Paul de en Teun Putter, *Uitbesteding in de Publieke sector*, 2005
- Krogt, M.P.C. van der, T. Livius en L.P. Wesdorp, *Op weg naar één loket voor werk en inkomen in 2001*, in Openbare Uitgaven, 1998
- Kunst, Paul, Jos Lemmink en Ruth Prins, *Metten en verbeteren van kwaliteit in dienstverlening*, 1995
- Leenes, Ronald en Arjan Venrooij, *Samenwerking VROM-Trips*, 2000
- Lievense, Peter, *P-Direkt. Wat er mis ging*, in: Digitaal Bestuur, januari 2006
- Linders, Bas, Peter Lievense, en Peter Mom, *Regisseur gezocht!*, in: Automatiseringsgids, AG-Report: 2004
- Lowndes, Vivien en Chris Skelcher, *The dynamics of multi-organisational partnerships : an analysis of changing modes of governance*, In : Public Administration Vol 76, 1988
- Maat, Ellen, Bert Pilon, Marcel Tuinder en Simone de Wit, *Verdeeld Sturen of Gestuurd delen; Governance van SSC's bij de rijksoverheid*, 2004
- Manifestgroep, *Innovatie in uitvoering*, 2003
- Manifestgroep, *Uitvoering in stroomversnelling*, 2004
- Manifestgroep, *Werk in uitvoering*, 2005
- Meer, Frans Bauke van der en Toon van Dijk, *De wereld achter het loket*, 2002
- Meer, F.B. van der, *Administrative arrangements and administrative practices*, Paper voor 14e jaarlijkse conferentie van Public Administration Theory Network, 2001
- Meer, F.B. van der, G.J.D. de Vries en G.A.N. Vissers, *Evaluatie en leerprocessen bij de overheid: de rol van institutionele condities*, in: Beleidswetenschappen, 14 (3), 2000, pp. 253 - 279
- Meer, F.B. van der, *Departmental top structures and administrative behavior*, 2000
- Mettau, Petra, *Mijnoverheid.nl; publieke dienstverlening in de toekomst*, HEC, 2005
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Contract met de toekomst: een visie op de elektronische relatie overheid-burger*, 2000
- Ministerie van Economische Zaken, *Integrale dienstverlening aan ondernemers*, 1999
- Monge, Peter R. en Noshir S. Contractor, *Theories of communication networks*, 2003
- Nooij, Michiel de en Joost poort, *Vooruit met procesinnovatie*, SEO 814, 2005
- Oldenhuizing, J.W. en R.C.H.M. Titulaer, *Transactiewebsites overheden; onderzoek naar ontwikkelingen en best practices in transactiewebsites tussen overheid en burger*, Zenc, 2002
- Olson, Cyrus P., *From transaction cost to transactional value analysis: implications for the study of interorganizational strategies*, in: Journal of managementstudies 30:1, 1993



- Opheij, Wilfried en Frank Willems, *Shared Service Centres: balanceren tussen pracht en macht*, in: Verandermanagement, 2004
- Ploeg, Niek van der en Stam, Casper, *Concentreren, een stap terug?*, in: Overheidsmanagement, september 2005
- Poelman, Matt, Hanneke Kunst en Coen Boot, *Referentiemodel baant weg naar elektronisch loket*, 1999
- Powell, W. en Paul J Dimaggio, *The new insitutionalism in orginisational analyses*, 1991
- Reterink, J.W.L. en M.J. Reuvers, *Werkbare vormen van digitale regie over eigen (persoons)gegevens door de burger*, 2003
- SG-beraad, *Het twaalf puntenplan*, 2003
- Siep, Peter, *Publiek-private samenwerking binnen geïntegreerde dienst-verlening (onderzoeksvoorstel)*, 2000
- SONAR, Papernote nr 18: *Aansturen van complexe overheidsprojecten; leerpunten van CWI*, 2005
- Venrooij, Arjan van, *Woonservicecentrum Groningen; casestudie in het kader van een promotieonderzoek*, 2000
- Venrooij, Arjan van, *Samenvatting analysemodel casestudies*, 2000
- Visitatiecommissie ICTU, *Visitatierapport ICTU*, 2005
- Vissers, G.A.N., *The production of strategy*. Delft: Eburon, 1994
- Vissers, G.A.N en F.B. van der Meer, *De werking van strategieën in organisaties: transformatie en beeldvorming*, in: *Gedrag en Organisatie*, nr. 1, 1991
- Wettenhall, Roger en Megan Kimber, *One-Stop Shopping: notes on the concept and some Australian initiatives*, in Public Sector Papers, 1996
- White, Steven, *Cooperation costs, governance choice and alliance evolution*, in: Journal of Managementstudies 42:7, 2005
- White, Steven en Steven Siu-Yun Lui, *Distinguishing costs of cooperation and control in alliances*, in: Strategic Management Journal 26, 2005
- Zelfbenoemde commissie 'een kwestie van uitvoering', *Een kwestie van uitvoering; vernieuwingsagenda voor de presterende overheid*, 2003

## Interviewvragen

### Hoofdvraag:

Wat zijn de **bevorderende** en wat de **belemmerende** factoren

### Vragen ten aanzien van de projecten:

- **Eigen rol** in het proces
- Waar lag **initiatief**
- **Motieven** om te komen tot samenwerking
- **Aanpak** van het proces

### Aandachtspunten vanuit theoretische benaderingen:

#### INSTITUTIONELE BENADERING

&gt;&gt;&gt;

- **Structuur** van management én organisatie |
- **Cultuur** van management en organisatie | Veranderingen nodig?
- Technologie / **IT** ook : Legacy |

#### TRANSACTIONEKOSTEN BENADERING

&gt;&gt;&gt;

- **Overeenkomsten** (groot – klein) |
- **Complexiteit**, breedte én diepte (groot – klein) | Kosten - baten
- **Risico** voor organisatie (groot – klein) |

#### RESOURCE DEPENDENCY BENADERING

&gt;&gt;&gt;

- Eigen invloed / **Invloed** anderen |
- **Middelen** (budget / taken / personeel) | Groter / kleiner
- Autonomie, **zeggenschap** |

#### NETWERK BENADERING

&gt;&gt;&gt;

- Eigen **prestaties**, gezamenlijke prestaties |
- **Reputatie**, eigen, van anderen | Beter / slechter
- **Identiteit**, eigen, van anderen |
- **Vertrouwen** in zichzelf, in en van de anderen |

## Antwoordcategorieën

### Belemmerende factoren

#### Bestuurlijke perspectieven

##### **I Gebrek aan urgentie**

1. Onvoldoende gevoel van urgentie
2. Politiek niet interessant
3. Topambtenaren hebben er zelf weinig baat bij

##### **II De departementale organisatie van de Rijksdienst**

4. Het Rijk is niet één concern
5. Eigen contracten met leveranciers
6. Afspraken hebben geen juridische status
7. Weinig kracht om standaarden af te dwingen
8. 'Polderen' voorkomt saneren
9. Natuurlijke hang naar behoud van bestuurlijk domein
10. Er is geen structuur voor de financiering
11. Weinig geleerd van voorgaande projecten

#### Perspectieven van Projectleiders

##### **I Complexiteit als belemmerende actor**

1. De gelaagde samenstelling van projectgroepen
2. Organisaties ook intern niet 'homogeen'
3. Vergelijkbare functies met heel verschillend mandaat
4. Rolvervlechting: tegenstrijdige rolbelangen
5. Rolvervlechting: onduidelijkheid
6. Héél véél mensen betrokken: onduidelijkheid
7. Nieuwe informatietechnologieën: informatie verspreid razendsnel
8. Verschillend jargon
9. Onbekendheid met andere organisaties

##### **II Het gebrek aan urgentie**

10. Goede relaties belangrijker
11. Top geen duidelijke doelen
12. Genoeg aan eigen problemen

##### **III De departementale organisatie van de Rijksdienst**

13. Gevangen in departementale structuur
14. Organisatieonderdelen: bolwerken

## Belemmerende factoren

### Bestuurlijke perspectieven

#### III De angst voor verlies van autonomie

- 12. Macht en status van bestuurders
- 13. Goed samenwerken kan ook statusverhogend zijn
- 14. Angst voor de risico's

#### IV Eigen ICT-voorzieningen gaan voor

- 15. ICT-ers hebben grote affiniteit met eigen oplossingen
- 16. Bestuurlijke problemen zijn groter dan de technische
- 17. Bestuurders willen bovenal rust in de tent
- 18. Beveiliging departementaal en vertrouwelijk belegd

### Perspectieven van projectleiders

#### IV Angst voor verlies van autonomie

- 15. Angst
- 16. Eigenmachtig optreden wordt getolereerd
- 17. Behoud eigen machtspositie voorop
- 18. Wie is eigenaar?
- 19. Zo min mogelijk mandaat inleveren
- 20. Sterke identificatie met eigen organisatie
- 21. Projectleiders worden doorgezaagd
- 22. Rapportages oneigenlijk bekritiseerd
- 23. Geen wantrouwen
- 24. Wel scepsis
- 25. Kosten bekend, baten niet
- 26. Bestuurders worden onvoldoende betrokken

#### V Eigen ICT-voorzieningen gaan voor

- 27. Technologie ondersteunt afgeschermd processen in backoffices
- 28. Eigen technologie en autonomie eerst
- 29. Bestuurders: bovenal rust in de tent
- 30. ICT-bestuurders: behoud van eigen verantwoordelijkheden
- 31. Affiniteit met eigen oplossingen
- 32. Spanning tussen organisatie en projectteamlid

33. Bestuurders snappen doel referentie-

architectuur niet echt

## Bevorderende factoren en mogelijke oplossingen

### Bestuurlijke perspectieven

#### I Politieke en ambtelijke backing

1. Politici zelf voldoende politiek gewicht
2. Topambtenaren zelf voldoende gewicht

#### II Doelen

3. Doelen voor de langere én korte termijn
4. Concrete doelen
5. Politieke en/of civiele druk is nodig

#### III Timing

6. Zicht op politieke momentum
7. Aanhaken bij natuurlijke investeringsmomenten
8. Afgestemde fasering van contracten met leveranciers = slagkracht

#### IV Middelen

9. Er is geen vaststaande financieringsstructuur
10. Financieringsfonds kan dit borgen (sommigen)
11. Met schrappen een betere doel-middel relatie (anderen)
12. In continuïteitsfase moet budget geborgd zijn

### Perspectieven van projectleiders

#### I Doelen

1. Niet met blauwdruk werken

#### II Middelen

2. Compenseer de verliezer

#### III Timing

3. Vaart maken
4. Rapportagemomenten aanhaken bij geplande events
5. Etaleer de voordelen
6. Korte rapportages
7. Geen al te gedetailleerde planningen
8. Soms voldongen feiten creëren

## Bevorderende factoren en mogelijke oplossingen

### Bestuurlijke perspectieven

#### V Actoren

13. Een zware programmagroep met een zware programmamanager
14. Bestuurders, programmamanagers of projectleiders:
  - 'believer'
  - vóór de troepen staan
  - goede reputatie
  - 'unstoppable'
15. Kentering: men vind elkaar

#### Meer centrale aansturing van ICT of niet?

##### *Voorstanders voor meer centrale aansturing van ICT*

1. Centrale aansturing op politiek niveau: sneller
2. Wel met centrale aansturing op ambtelijk niveau
3. Inclusief wetgeving

##### *Tegenstanders van meer centrale aansturing*

1. Dwingende model werkt nooit bij standaards
2. Diensten centraal, niet standaards
3. Betrokkenen zijn niet te dwingen
4. Dwang leidt tot kapitaalvernietiging

##### *Voorstanders van een (verbeterde) polderstrategie*

1. Je richten op mensen die ook willen samenwerken

### Perspectieven van projectleiders

#### IV Actoren

9. Cruciaal is de relatie projectleider bestuurder
10. Projectleiders moeten:
  - Met mensen op allerlei niveau kunnen schakelen
  - Lef hebben, rechte rug houden, doorduwen, beslissingen forceren, duidelijkheid scheppen, afstand nemen voor reflectie
11. Projectleider is bovenal groepsleider
12. Mensen goed faciliteren
13. Verstand van de macht (belangrijker dan of projectleider intern / extern is)
14. Zorgvuldige selectie projectgroep

#### V Ketensamenwerking vergt een andere manier van werken

15. Open infrastructuur
16. Een bestuur die dat snapt
17. Andere manier van denken, van sturing en van leidinggeven
18. Sterke motivatie het werk gezamenlijk aan te pakken
19. Investeren in onderlinge contacten over organisaties heen
20. Niemand kan betrokkenen dwingen
21. Gezamenlijke inspanningsverplichting
22. Vertrouwen essentieel
23. Dan een 'comply or explain' situatie

24. Los van één ministerie