

Center for e-Government Studies
P.O. Box 217
7500AE Enschede

T. +31 (0) 53 489 4342
F. +31 (0) 53 489 4259



Kwaliteit in de Keten

Een Panel van Bestuurders, Projectleiders
en Uitvoerders over Samenwerking
binnen de Elektronische Overheid

Drs.A.G.B.M. van Dijk

**Center for eGovernment Studies
Universiteit Twente**

Center for e-Government Studies
P.O. Box 217
7500AE Enschede

T. +31 (0) 53 489 4342
F. +31 (0) 53 489 4259

Kwaliteit in de Keten

Een Panel van Bestuurders, Projectleiders
en Uitvoerders over Samenwerking binnen
de Elektronische Overheid

Datum	September 2009
Versie	Def.
Uitgever	Universiteit Twente Center for e-Government Studies http://www.cfes.nl
Met subsidie van	Alliantie Vitaaal Bestuur en ICT
Publicatie titel	Doelgroepdenken uit de kinderschoenen? De overheid en segmentatie bij communicatie en (elektronische) dienstverlening 2009
Publicatiejaar	2009
Publicatietype	Onderzoeksrapport
Auteurs	Drs. A.G.B.M. van Dijk
Correspondentie	
E-mail	a.g.b.m.vanDijk@utwente.nl
Met dank aan de begeleidingscommissie	Prof. Dr. Arre Zuurmond Dr. W. Ebbers Hubert Noordman
APA Reference	Dijk, A.G.B.M. van (2009). <i>Kwaliteit in de Keten</i> , Enschede: Universiteit Twente.

Samenvatting

PROBLEEMSTELLING

In dit onderzoek is een panel van deskundigen van samenwerkingsprojecten bij de e-overheid twee keer na elkaar ondervraagd over de doelen, de resultaten en de aanpak van bestaande samenwerkingsprojecten rond ICT diensten bij de overheid. Deze projecten staan in het perspectief van ketenvorming bij de overheid. Vandaar de titel van dit rapport. Hierbij is de zogenoemde Policy Delphi-methode gebruikt: een beleidsdiscussie door middel van een enquête. Het panel bestond uit 57 deskundigen met zeer grote ervaring in meerdere projecten. Het was de 'crème de la crème' op dit terrein die na een moeizame werving bereid gevonden werd aan het onderzoek deel te nemen. De panelleden bestonden uit vertegenwoordigers van ministeries, uitvoeringsorganisaties, gemeenten en externe (ICT) adviseurs. De rollen van politiek-bestuurlijke verantwoordelijke, projectleider, uitvoerder en extern deskundige waren erin vertegenwoordigd.

Op sommige punten kwam het panel nagenoeg tot consensus. Op andere waren er meerderheden te onderscheiden. Tenslotte waren er onderwerpen waarin het panel in meerdere kampen verdeeld was.

De vraagstelling van het onderzoek luidde als volgt: Wat zijn volgens een panel van projectleiders en uitvoerders van samenwerkingsprojecten in het kader van de elektronische overheid de belangrijkste belemmerende en bevorderende factoren in de huidige samenwerking? Wat is de bestaande aanpak? Hoe verloopt het samenwerkingsproces? Door welke actoren en factoren wordt het bepaald? Welke oplossingen of verbeterde aanpak van samenwerkingsprojecten worden voorgesteld door dit panel van praktijkdeskundigen?

DOELEN VAN SAMENWERKINGSPROJECTEN

Van de doelen die vaak genoemd worden in de officiële stukken over ketens of over samenwerking in het algemeen zijn verbetering van de kwaliteit en de effectiviteit van de dienstverlening het belangrijkste. Zij worden door een grote meerderheid onderschreven. Ook verbetering van de efficiency van de dienstverlening wordt hoog aangeschreven, ofschoon een meerderheid vindt dat kostenbesparing in de praktijk geen belangrijk issue is in samenwerkingsprojecten.

Naast deze officiële, 'gelegitimeerde' doelen worden spontaan ook eigen redenen voor samenwerking genoemd. Opvallend is dat in de antwoorden de drijfveren van buiten ongeveer even sterk zijn als de drijfveren van binnen (het belang van de eigen organisatie). De noodzaak van samenwerking bij ICT wordt duidelijk ingezien. Men ziet het als een blijvende, structurele noodzakelijkheid.

Volgens het panel wordt de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening meestal wel gehaald, maar andere doelen zoals innovatie en verbetering van de transparantie veel minder. Het overgrote deel van de deelnemers schrijft de oorzaak van het niet behalen van meerdere doelstellingen toe aan het eigen belang van de organisaties die samenwerken. Ook wordt vaak gesteld dat de doelen van de samenwerking niet duidelijk gemaakt worden (transparantie). Doelen worden vaak niet expliciet gemaakt en ze verschuiven nogal eens in de tijd.

HET SAMENWERKINGSPROCES: ACTOREN EN FACTOREN

De samenwerking van en de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de belangrijkste actoren in samenwerkingsprocessen, d.w.z. politiek en bestuurlijk verantwoordelijken, projectleiders, uitvoerders en IT adviseurs worden als problematisch gezien. Het maakt dit soort projecten zeer complex.

Het belang van elkaar kennen wordt opvallend hoog geschat. Ongeveer 90% acht dit belangrijk. Een grote meerderheid van ongeveer 75% vindt de proceskant van de samenwerking zelfs belangrijker dan de projectkant. Toch rapporteren de betrokkenen dat een derde elkaar bij aanvang slecht kende, en een derde goed. De overigen zouden daar tussenin zitten.

Het grootste deel van het panel vindt dat de start van het project hiervoor van beslissend belang is. De kick-off moet veel aandacht besteden aan het elkaar persoonlijk leren kennen, inclusief elkanders achtergrond in de organisaties en de doelen die men heeft bij de samenwerking.

Vertrouwen, commitment, reputatie en wederzijds respect worden door de deelnemers zeer belangrijke factoren in het samenwerkingsproces genoemd. Opvallend is dat mijn de eigen bijdragen aan vertrouwen, commitment en respect van en voor anderen hoger inschat dan hetgeen men er voor terug krijgt. Dit kan zelf een teken van gebrek aan wederzijds vertrouwen zijn.

De overgrote meerderheid van de deelnemers vindt de verschillen tussen organisaties een (zeer) belangrijke belemmering voor de samenwerking. Een belangrijk resultaat van dit onderzoek is dat belangenverschillen en verschillen in bestuurlijke wil de belangrijkste belemmeringen gevonden worden. Zes en negentig, respectievelijk 89% noemen hen zelfs (zeer) belemmerend.

Het grootste deel van het panel vindt dat er open gecommuniceerd moet kunnen worden over belangenverschillen, ook al gebeurt dit in de praktijk niet vaak uit angst of risicomijdend gedrag. Of omdat deze verschillen eigenlijk niet horen te bestaan. De norm is natuurlijk dat men de overheid als geheel vertegenwoordigt, zeker als het gaat om samenwerkingsprojecten. Bij belemmeringen door gebrekkige bestuurlijke wil wijst men op het tekortschieten van de politiek, de bestuurlijk verantwoordelijken en de betrokken managers.

HET SAMENWERKINGSPROCES: DE BESTAANDE AANPAK

In dertig procent van de gevallen bestond er volgens de deelnemers een *plan van aanpak* bij de aanvang van de projecten waar zij ervaring mee hebben. Bij 39% was dit niet of nauwelijks het geval. Bij 31% soms wel en soms niet. Dat er bij 39% van de projecten geen plan van aanpak zou hebben bestaan aan het begin kan een verontrustend gegeven genoemd worden.

Vrijwel iedereen (96%) vindt een gezamenlijke architectuur (zeer) belangrijk. Het wordt beschouwd als een belangrijke randvoorwaarde van samenwerking. De werkelijkheid is anders volgens veel panelleden. In 44% van de projecten waarin de panelleden geparticipeerd hebben is er een gezamenlijke architectuur; in 33% van de projecten is dit niet het geval.

Volgens de deelnemers wordt bij de *investeringen of kosten* in samenwerkingsprojecten meestal niet voor de goedkoopste variant gekozen. Ruim de helft is deze mening toegedaan. Zelf zouden de deelnemers ook niet voor de goedkoopste variant kiezen: 71% zou dit niet doen. In grote meerderheid vinden zij dat samenwerking op korte termijn kostenverhogend is en op langere termijn

kostenverlagend. Daarvoor moet volgens een deel van het panel nog wel het een en ander gebeuren. Zoals de samenwerking nu politiek, bestuurlijk en inhoudelijk (requirements) wordt aangevlogen is kostenverlaging nog ver weg.

Het panel vindt een goede *informatievoorziening* een belangrijke randvoorwaarde van samenwerkingsprojecten. Dit geldt zeker voor projecten die beginnen aan ketenvorming waarin de schakels/ organisaties afhankelijk zijn van elkaars informatie. Men vindt dat (basis)registraties hier een belangrijke rol in moeten spelen. Tachtig procent van het panel is van mening dat het aantal bronnen van informatie beperkt gehouden moet worden, en dat deze geconcentreerd moeten worden bij de houders van (basis)registraties. De bronhouders van de informatie worden verantwoordelijk geacht.

Een duidelijke meerderheid van het panel is van mening dat er *teveel lagen* liggen tussen bestuur en uitvoering. Op dit punt wordt opnieuw de beschuldigende vinger gewezen naar de bestuurders (door maar liefst 93%). Bestuurders zouden meer georiënteerd moeten zijn op, en geëquipeerd tot samenwerking, in plaats van op te komen voor hun eigen organisatie en eigen successen.

Bij dit soort projecten moet een abnormale hoeveelheid *onderlinge afspraken* gemaakt worden. Meer dan 80% vindt dat deze afspraken heel expliciet moeten zijn, tot op het niveau van Service Level Agreements. Anderen nuanceren de rol van formele afspraken (vertrouwen is belangrijker) of vinden dat deze vooral in de latere uitvoeringsfasen van de betreffende diensten thuishoren.

De vraag naar een eventueel *nieuw besturingsmodel* voor samenwerkingsprojecten bij de overheid vormt misschien wel het meest omstreden vraagstuk. Een zeer grote meerderheid van 90% onderschrijft de stelling dat een stevige vorm van regie onontbeerlijk is. De helft (50%) vindt dat deze politiek belegd moet zijn. Dit is dus opnieuw een appèl aan het politiek-bestuurlijke niveau.

Anderzijds vindt een bijna net zo grote meerderheid (77%) dat samenwerking in ketens niet zozeer berust op directe supervisie, maar op wederzijds vertrouwen. Daarbij ondersteunt een nog grotere meerderheid (87%) de uitspraak dat het strategisch management niet alles moet willen beslissen en dat een hoop beslissingen van operationele aard beter op projectniveau genomen kunnen worden.

Deze twee standpunten zijn alleen te verenigen als men een regie die bestaat uit het aangeven van een kader, doelstellingen en het op afstand sturen zou willen combineren met een grote mate van autonomie in de uitvoering. Dat zou inderdaad een nieuw besturingsmodel voor overheidsprojecten betekenen. In dit onderzoek is gebleken dat een tweederde meerderheid van 67% voorstander is van een nieuw besturingsmodel dat de bestaande verticale aansturing en in toenemende mate horizontale uitvoering doorbreekt omdat deze tot teveel spanningen leidt. Over de invulling hiervan zijn de meningen echter zeer verdeeld.

De vraag naar ervaringen die men heeft met *procesketens en productketens* blijkt door een groot deel van het panel niet begrepen te worden. Dit deel ziet de term keten als een synoniem of metafoor voor alle samenwerkingsverbanden met ICT bij de overheid. Niettemin gelooft een groot deel van het panel wel dat steeds verdergaande samenwerking op het gebied van ICT kan leiden tot fundamentele veranderingen. Driekwart van de deelnemers is ervan overtuigd dat geïntegreerde klantgerichte dienstverlening vraagt om het terugtrekken van een groot deel van het eigen institutioneel georganiseerde dienstenaanbod.

VERBETERDE AANPAK: OPLOSSINGEN

In een open vraag naar de belangrijkste lessen die men uit de eigen ervaring met samenwerking zou trekken komen spontaan de volgende zes categorieën van antwoorden, in volgorde van frequentie:

- 1 Aandacht voor de proceskant en voor samenwerken
- 2 Er moet een realistische planning komen en goede afspraken gemaakt
- 3 Er moet (meer) centrale regie en politieke verantwoordelijkheid komen
- 4 Durf over de grenzen van je eigen organisatie heen te kijken
- 5 Letten op de schaal van de samenwerking (er zijn sectorgrenzen binnen de overheid en men kan te omvangrijke projecten willen invoeren)
- 6 Er moet meer geleerd worden uit afzonderlijke projecten, want die zijn meestal niet uniek.

De voorstanders van een centrale regie (ongeveer 58%) wijzen bij voorkeur bepaalde personen of instanties aan die de regie zouden moeten voeren. De diversiteit die genoemd wordt is enorm:

- De politiek of bestuurlijk verantwoordelijke
- Een bestaande Regiegroep of de Manifestgroep
- Een toezichthouder
- Een stuurgroep of architect/project board
- Eigen ketendirecteur
- Een ketenregiseur
- Een projectleider van buiten of een onafhankelijke mediator

Ongeveer 20% van de deelnemers ziet minder in de benoeming van verantwoordelijke personen of instanties voor de uitoefening van regie. Zij hechten meer waarde aan duidelijke doelen, werkwijzen en expliciete afspraken binnen de projecten.

Het derde deel van het panel (ook ongeveer 20%) is tegen centrale regie of vindt dit een onduidelijk containerbegrip. Hier is men meer voor netwerken of voor een vorm van 'polderen'. Onder andere omdat samenwerkingsprojecten te complex zijn voor een regie. De helft van deze groep klaagt over het 'containerbegrip regie' dat nietszeggend zou zijn geworden.

Wat betreft het gewenste *nieuw besturingsmodel* voor samenwerkingsprojecten met ICT is het bijzonder opvallend is dat de meeste deelnemers zowel roepen om meer regie als om meer projectautonomie. Ten aanzien van het laatste wil drie kwart van het panel keteneigenaars en ketenregisseurs benoemen, ofschoon niet iedereen weet wat deze functies precies inhouden. Ook wenst 51% projectleiders of –verantwoordelijken meer mandaat en meer bevoegdheden te geven. Voorstanders van meer ketenverantwoordelijkheid zijn in het algemeen erg ontevreden over het optreden van de bestaande stuurgroepen.

Terwijl 96% van het panel zegt *gezamenlijke architectuur en standaarden* zeer belangrijk te vinden, observeert een derde van de deelnemers dat er bij 'hun' projecten hier zelden of nooit sprake van is geweest.

Het panel formuleert vier richtingen voor een oplossing van dit probleem. Een groep wijst sterk op een centrale aanpak van bestuurders en architecten die na onderhandelingen met de betrokkenen de knoop met betrekking tot een te kiezen standaard moeten doorhakken. Een tweede groep probeert tot afspraken te komen tussen de bij de gegeven samenwerking betrokken organisaties zelf. Een derde groep prefereert een groeimodel door de standaardisatie in eerste instantie te beperken tot de raakvlakken of

koppelvlakken en vervolgens de betrokken organisaties stap voor stap naar elkaar toe te laten groeien.

Zeventig procent van de ondervraagden geeft aan dat er een centrale manier van *financiering* geregeld moet worden om het beheer van nieuwe applicaties veilig te stellen. Een grote meerderheid wil een centraal fonds, hetzij gevuld door het kabinet of door de deelnemende organisaties, of door de gebruikers van gezamenlijke applicaties naar rato van gebruik.

Inhoudsopgave

1 Probleemstelling

1.1 Inleiding

Een betere samenwerking van diensten en partijen bij de realisatie van een geïntegreerde dienstverlening voor burgers en bedrijven wordt al jarenlang erkend als een van de belangrijkste prioriteiten van de elektronische overheid. Toch blijkt het moeilijk op dit terrein grote vorderingen te maken. Naast het succes van een aantal gezamenlijke diensten zoals DigiD en Overheids Transactiepoort trekken vooral grootschalige mislukkingen als P-direkt en de samenwerking van UWV en Belastingdienst in het kader van de wet WALVIS de aandacht en de publiciteit.

Bij deze samenwerking wordt gewerkt in de richting van ketens tussen de kolommen van de overheid (diensten of onderdelen waarin de overheid georganiseerd is). Samenwerking komt moeizaam tot stand. Zij blijft gedictieerd worden door de organisatorische verbanden (kolommen) waar zij uit voortkomt. Ketens in de ware zin van het woord, zoals de loonaangifteketen van UWV en Belastingdienst worden zo ook nauwelijks gevormd. Ketens die zelfstandig functioneren en die geleid hebben tot fundamentele organisatorische aanpassingen van hun samenstellers bestaan nog niet of nauwelijks in Nederland.

In deze context accepteerde de Alliantie Vitaal Bestuur en ICT in het jaar 2007 het voorstel van de Universiteit Twente om onderzoek te doen naar *Verantwoordelijkheden en Processen van Ketensamenwerking*. In een eerder UT onderzoek op dit terrein (*Kink in de Keten, van Dijk (2007)*) was naar voren gekomen dat ketensamenwerking om een heel andere manier van werken vraagt. Het vereist ook een aangepaste manier van leiding geven en het begeleiden van processen, waarbij verantwoordelijkheden op een andere manier belegd worden dan men van oudsher gewend is. Hoe dit moet, en hoe daarbij de kwaliteit van de dienstverlening gewaarborgd kan blijven zijn vragen waarvan het antwoord nog niet is uitgekristalliseerd. Bovendien bestaan hiervan bij bestuurders, projectleiders en uitvoerders verschillende beelden.

Als vervolg hierop werd de volgende doelstelling van een nieuw onderzoek geformuleerd: *nagaan welke beelden er bestaan over verantwoordelijkheden en processen van ketensamenwerking bij de betrokkenen van deze samenwerking en of deze beelden tegen elkaar afgezet moeten worden om daarmee eventuele fricties in de samenwerking naar voren te halen.*

Deze nadruk op beelden of perspectieven bij de betrokkenen van ketensamenwerking is nieuw. Tot nu toe heeft men sterk de nadruk gelegd op structurele analyses van de ketens tussen organisaties, bijvoorbeeld om de vraag te beantwoorden of deze tot een transformatie van de overheidsorganisatie leiden (zie o.a. Meesters en Zuurmond, 2008). Van Dijk en Winters (2009) stelden zich de vraag of ketensamenwerking leidt tot een netwerkoverheid waarin de organisatiewijze van netwerken voor de overheid belangrijker is geworden dan die van de klassieke hiërarchie of de markt als toeleverancier.

Ook vanuit de praktijk van ketensamenwerking kwamen analyses die de structurele, organisatorische en bestuurskundige aspecten van deze nieuwe manier van werken benadrukten en voorstellen deden om hierin verbeteringen aan te brengen. Zo ontwikkelen betrokkenen bij de SUB loonaangifteketen Aardewijn (UWV) en Crijns (BD) in het rapport *De Ketten de Baas* (2008) een nieuw besturingsmodel voor deze keten.

De nadruk op structurele problemen en organisatorische en juridische kaders en oplossingen is ook kenmerkend voor de analyses van een aantal recente geldverslindende automatiseringsdrama's bij de overheid waar meestal ook sprake is van samenwerking tussen overheidsdiensten. De Algemene Rekenkamer (2008) bracht een tweedelig rapport uit met lessen uit ICT-projecten bij de overheid. Eveleens e.a. (2009) analyseerden de oorzaken van het falen van grootschalige projecten bij de overheid in het algemeen, door de nadruk te leggen op structurele aspecten als grootschaligheid, complexiteit en voortdurend veranderende doelstellingen, functionaliteitseisen en succesindicatoren.

Ook in de wetenschappelijke theoretische verklaringen voor succes of falen in samenwerkingsprojecten bestaat een voorkeur voor structurele, institutionele of organisatorische achtergrondfactoren. De volgende vier theorieën of benaderingen zijn in dit kader de belangrijkste.

1. De *institutionele benadering* (o.a. Powell en Dimaggio, 1991). Deze verklaart het succes of falen van samenwerking door institutionele krachten (organisatiestructuren en – culturen) , en niet door de opvattingen van betrokkenen. Structurele posities en permanente sociale relaties in organisaties en netwerken bepalen het handelen van degenen die samenwerken. Zij brengen hun eigen bestuurlijke, sociale en culturele erfenis mee in de samenwerking die meestal van bovenaf geïnitieerd wordt.
2. De *transactiekosten benadering* (o.a. Williamson, 1985 Zajac & Olsen, 1993 en Whyte, 2005). Deze verklaren de behoefte aan samenwerking vanuit de wens van organisaties om te besparen op hun transactiekosten in de controle en coördinatie van hun productie of dienstverlening. Samenwerking in de dienstverlening kan goedkoper zijn dan alleen aan producten of diensten werken en eventueel achteraf afspraken te maken. Goedkoper kan het zijn voor het eigen budget, maar ook voor de klant (kwaliteit van dienstverlening).
3. De *resource dependency benadering* (o.a. Pfeffer & Salancik, 1978 en Provan & Milward, 1995). Deze benadering verklaart het succes van samenwerking uit de wens van organisaties te profiteren van samenwerking. Zij willen hier een zo groot mogelijk aandeel van middelen uit kunnen putten. Het falen van samenwerking wordt verklaard vanuit het eigenbelang van organisaties wanneer dat voorgaat. Bovendien willen sommige organisaties liever geen interorganisatorische samenwerking aangaan wanneer dit hun autonomie aantast (Oliver, 1993).
4. De *netwerkbenadering* (o.a. Powell, 1990, Monge & Contractor, 2003 en van Dijk en Winters, 2009). Deze verklaart de toenemende samenwerking vanuit de opkomst van een derde organisatievorm in de maatschappij, naast de hiërarchie of bureaucratie en de markt: netwerkorganisatie. Mislukking wordt verklaard uit overwinningen van de hiërarchie of de markt op deze organisatievorm. Mislukken kan ook voortkomen uit problemen in de netwerkorganisatie zelf. Deze is bijzonder afhankelijk van sociale en psychische factoren zoals interpersoonlijke communicatie, goede afspraken, wederzijds vertrouwen en het handhaven en ontwikkelen van reputaties.

In dit onderzoek wordt nagegaan hoe al deze structurele en organisatorische condities van binnen uit beleefd worden door de betrokkenen bij samenwerkingsprojecten. Zij worden tenslotte geconfronteerd met deze condities en staan vaak onder de spanning van verschillende eisen die aan de samenwerkingsopdracht gesteld worden, zowel vanuit het samenwerkingsproject zelf als vanuit de organisaties waar zij vandaan komen. Hun beleving kan belangrijke aanwijzingen opleveren voor een inzicht in en oplossing van de belemmerende factoren in de huidige samenwerkingsprojecten.

Deze oriëntatie op de perspectieven van betrokkenen en het onderzoek 'van binnenuit' zijn kenmerkend voor het huidige empirische onderzoek van de Universiteit Twente naar samenwerking binnen de elektronische overheid. Eerder onderzocht Toon van Dijk in het onderzoek *Kink in de Keten* de handelinsrepertoires en – perspectieven van bestuurders, projectleiders, uitvoerders en IT-dienstverleners in samenwerkingsprojecten bij de Rijksoverheid. In 2008 en 2009 is Anneleen Winters voor haar dissertatieonderzoek bezig met participerende observatie en ondervraging van betrokkenen in een aantal concrete projecten. Het doel is hier het vinden van sturingsprincipes voor het management van de samenwerking in netwerken.

1.2 Voorgeschiedenis van het onderzoek

Onderzoek 'van binnenuit' op dit terrein is echter moeilijker te realiseren dan onderzoek van buiten. Het hoofdprobleem van dit onderzoek is het verkrijgen van toegang tot en medewerking van de betrokkenen en hun organisaties. Het niet verkrijgen van deze toegang en medewerking heeft tot twee keer toe geleid tot een fundamentele bijstelling van de hele opzet van dit onderzoek. De onderzoeker heeft twee keer opnieuw moeten beginnen. Dit heeft de start van het onderzoek met bijna een half jaar vertraagd.

In het AVB onderzoeksvoorstel werd gekozen voor een toespitsing van het onderzoek op de sociale zekerheidssector ofwel de zogenoemde SUWI-keten. Daar zijn immers de meest vergevorderde ervaringen met ketensamenwerking, in de eerste plaats bij de loonaangifteketen. In de eerste opzet zou het onderzoek op deze keten gericht worden. De SUB samenwerking van UWV en Belastingdienst in het kader van WALVIS zou belangrijke ervaringsgegevens kunnen leveren en de succes- en faalfactoren bij samenwerking kunnen concretiseren.

Dit project was in de loop van 2007 echter negatief in het nieuws gekomen vanwege vermeende mislukkingen. De Algemene Rekenkamer was een onderzoek gestart en er was zelfs sprake van de mogelijkheid van een parlementair onderzoek. In deze omstandigheden werd een onderzoek naar deze ketensamenwerking bij nader inzien te gevoelig geacht. Betrokkenen zouden zich zelfs in de anonieme methode die in het onderzoek gehanteerd wordt (zie beneden) niet volledig durven uitspreken. De resultaten zouden te politiek gevoelig kunnen zijn.

Om deze reden werd in de Begeleidingscommissie van het onderzoek besloten het onderzoek te heroriënteren op een concreet nieuw samenwerkingsproject in de sociale zekerheid rond het Digitaal Klant Dossier. Hier zijn zowel een groot aantal nationale organisaties in de sociale zekerheid bij betrokken als

gemeenten. Alle relevante stakeholders zouden ondervraagd worden. Aanvankelijk zag het er naar uit dat hier toegang en medewerking verleend zou worden. De onderzoeker heeft zich maandenlang in de dossiers van DKD ingewerkt. In de maand X 2007 werden aanvankelijke toezeggingen echter ingetrokken en bleek er onvoldoende draagvlak voor dit onderzoek. De onderzoeker kon opnieuw beginnen.

In overleg met de Begeleidingscommissie is de onderzoeksopzet toen opnieuw herzien. Het onderzoek zou niet meer gericht worden op de sociale zekerheid maar op samenwerking in meerdere sectoren van de overheid. Het werd in feite een doortrekken en verbreden van het voorgaande onderzoek *Kink in de Keten*. Dit was een kwalitatieve ondervraging van betrokkenen bij samenwerkingsprojecten bij de Rijksoverheid die gericht was op meningspeiling. Het nieuwe onderzoek zou naast meningspeiling ook meningsvorming moeten inhouden. Dat wil zeggen meningsvorming over mogelijke oplossingen van de samenwerkingsproblematiek. Een discussiepanel van ervaren deskundigen die zelf bij samenwerkingsprojecten betrokken waren, binnen en buiten de Rijksoverheid zou gevormd moeten worden. Dit panel zou ook antwoorden kunnen geven op de algemene vraagstelling van het AVB onderzoek zoals hierboven verwoord. Het zou echter niet kunnen komen tot zeer concrete oplossingen zoals bij een diepgaande analyse van één ketenproject in de sociale zekerheid, hetgeen eerst de bedoeling was. Daar staat tegenover dat dit onderzoek breder, en dus representatiever zou kunnen zijn. Dit onderzoeksplan is omgezet in de onderzoeksopzet die beschreven wordt in de volgende paragrafen.

1.3 Doelstelling en Vraagstelling

De uiteindelijke invulling van het onderzoek heeft geleid tot de volgende expliciete doelstelling en vraagstelling

Doelstelling: Meningspeiling en meningsvorming onder direct betrokkenen van overheidsorganisaties bij samenwerkingsprojecten in het kader van de elektronische overheid met het doel problemen te inventariseren en oplossingen te vinden voor een betere samenwerking.

Vraagstelling: Wat zijn volgens een panel van projectleiders en uitvoerders van samenwerkingsprojecten in het kader van de elektronische overheid de belangrijkste belemmerende en bevorderende factoren in de huidige samenwerking? Wat is de bestaande aanpak? Hoe verloopt het samenwerkingsproces? Door welke actoren en factoren wordt het bepaald? Welke oplossingen of verbeterde aanpak van samenwerkingsprojecten worden voorgesteld door dit panel van praktijkdeskundigen?

1.4 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn deels feitelijke vragen, deels meningsvragen en deels meningen over feiten vragen. De feitelijke vragen worden beantwoord middels een rapportage van bestaand gedrag (ervaringen) door participanten van het panel. De meningsvragen zijn vooral gericht op de toekomst in het kader van het vinden van oplossingen (meningsvorming). Feit en mening zullen zo goed mogelijk onderscheiden worden. In essentie gaat het echter

om ervaringen en meningen van panelleden. Bij de meeste vragen hierna kan men dus bij lezen: volgens de panelleden.

I. Doelen

1. Wat zijn de voornaamste doelen in samenwerkingsprojecten van organisaties betrokken bij de elektronische overheid?
2. Worden deze doelen gehaald? Waarom wel/niet?

II. Samenwerkingsproces: Actoren en Factoren

1. Welke actoren zijn betrokken bij de samenwerkingsprojecten en welke rol spelen zij (bestuurders, projectleiders, uitvoerders en externe adviseurs)?
2. Kennen de betrokken actoren elkaar bij de aanvang van de samenwerking?
3. Leren de betrokken actoren elkaar kennen tijdens het samenwerkingsproces?
4. Wat is het belang van vertrouwen in het samenwerkingsproces?
5. Wat is het belang van commitment bij de samenwerking?
6. Wat is het belang van reputatie en wederzijds respect?
7. Hoe wordt er omgegaan met belangen en andere verschillen?

III. Samenwerkingsproces: Bestaande Aanpak

1. Is een plan van aanpak gemaakt voor bestaande samenwerkingsprojecten?
2. Wordt een realistische tijdsplanning gemaakt?
3. Worden gezamenlijke standaarden (zoals een architectuur) gehanteerd?
4. Hoe worden investeringen/kosten verdeeld?
5. Hoe wordt de informatievoorziening gerealiseerd?
6. Hoe worden de taken in samenwerkingsprojecten verdeeld? Hoe gaat men om met bijdragen, afspraken en managementlagen?
7. Worden procedures voor conflictoplossing gehanteerd?
8. Groeien deelnemende organisaties naar elkaar toe tijdens de samenwerking?
9. Welk besturingsmodel wordt gehanteerd? Hoe worden de samenwerkingsprojecten beheerd en gecoördineerd?
10. Wordt er gedacht in termen van ketens? Hoe worden ketenbelangen en kolombelangen afgewogen? Worden er al procesketens en productketens in kaart gebracht bij sommige samenwerkingsprojecten die men een keten kan noemen?

IV Verbeterde aanpak: oplossingen

1. Wat is de belangrijkste les die uit de samenwerkingsprojecten geleerd kan worden?
2. Hoe moet men omgaan met belangen en andere verschillen tussen samenwerkende organisaties? Hoe kunnen conflicten in de samenwerking het beste opgelost worden?
3. In welke mate is centrale regie wenselijk?
4. In hoeverre is een nieuw besturingsmodel noodzakelijk (c.q. van verticaal naar horizontaal)?

5. Waar kunnen de verschillende bevoegdheden in samenwerking het beste belegd worden?
6. Hoe kan er aan gezamenlijke standaarden gewerkt worden?
7. Hoe kunnen samenwerkingsprojecten het best gefinancierd worden?

2. Methode van onderzoek

2.1 Inleiding

Voor de organisatie en waarneming van de meningsvorming over samenwerkingsprocessen binnen de elektronische overheid is gebruik gemaakt van de Delphi-methode. Dit is een methode om een panel van deskundigen herhaaldelijk te ondervragen. In de klassieke Delphi-methode werd dit gedaan om te komen tot een zo accuraat mogelijke toekomstvoorspelling of de ontwikkeling van een scenario. In latere toepassingen van deze methode, in de zogenoemde Policy Delphi werd het doel de ontwikkeling van beleid of beleidsopties (van Dijk en Landsheer, 2003).

Dit onderzoek is een voorbeeld van een Policy Delphi onderzoek. Een zorgvuldig samengesteld panel van deskundigen wordt uitgenodigd om herhaaldelijk, minstens twee keer hun mening te geven over processen en opties van beleid op een bepaald terrein. De onderzoeker verwerkt de antwoorden uit de eerste ondervraging (Ronde1) om deze op gestructureerde wijze terug te rapporteren en voor te leggen in een nieuwe ondervraging (Ronde 2). Zo kan dieper op het onderwerp worden ingegaan en ontstaat een soort discussie in onderzoeksverband. De Delphi-methode wordt dan ook gerekend tot de brainstormmethoden bij het raadplegen van deskundigen. Kenmerkend is dat de deelnemers op basis van anonimiteit deelnemen. Alleen de onderzoeker kan de antwoorden desgewenst op personen terugvoeren. Dit bevordert de openhartigheid van de beantwoording en de discussie. Deze wordt niet afgeleid door kennis van persoonlijke, sociale en bestuurlijke achtergronden van de deelnemers. Er kan zuiver op argumenten worden ingegaan (van Dijk en Landsheer, 2003).

2.2 Doelstellingen van de vraagronden

Doorgaans bestaat een policy-Delphi uit drie ronden. De eerste ronde is dan gewijd aan een inventarisatie van meningen, de tweede aan de confrontatie hiervan in een discussie en de derde aan het trekken van conclusies, dat wil zeggen aan de beleidsaanbevelingen die de panelleden hunnen geven. Deze conclusies kunnen geplaatst worden op de volgende schaal van overeenstemming, afhankelijk van het resultaat van de paneldiscussie (van Dijk en Landsheer, 2003):

- Consensus (de panelleden zijn het grotendeels eens)
- Meerderheid (er is een duidelijke meerderheid voor een bepaald standpunt)
- Twee polen (de panelleden zijn verdeeld in voor- en tegenstanders)
- Pluralisme (de panelleden komen met een reeks van standpunten zonder meerderheid)
- Onenigheid (de panelleden staan lijnrecht tegenover elkaar).

In de policy-Delphimethode probeert men meestal in de eerste ronde(n) de meningen te expliciteren en zo nodig –voor de duidelijkheid- uit elkaar te spelen (divergeren) om deze in de laatste ronde zo mogelijk weer tot elkaar te brengen in een duidelijk (meerderheids)advies (convergeren). Dit eindresultaat is afhankelijk van het doel van het onderzoek. Als het einddoel een bepaald beleidsadvies is ligt het streven naar consensus, of zijn minst een duidelijke meerderheid voor de hand. Als het doel de uitkristalisering en observatie van meningen is, wil men de verdeling van deze meningen vaststellen.

In dit onderzoek is het vaststellen van de verdeling van meningen op een aantal thema's m.b.t. samenwerking in projecten van de elektronische overheid het doel. Omdat er niet perse een eensluidend standpunt en zelfs geen meerderheid uit de discussie hoefde voort te komen was een derde Delphi-ronde niet noodzakelijk. Deze was ook niet goed mogelijk vanwege de grote vertraging die het onderzoek al had opgelopen en vanwege de beperkte inspanning die van de panelleden gevraagd kon worden.

De twee ronden in dit panelonderzoek hebben de volgende doelstellingen:

RONDE 1: Inventarisatie van meningen op de thema's uit de onderzoeksvragen.

RONDE 2: Confrontatie van meningen uit de eerste ronde, reactie op antwoorden uit de eerste ronde en vaststelling van de verdeling van antwoorden.

Conclusies met betrekking tot de onderzoeksvragen worden in eerste instantie door de panelleden zelf getrokken. Hun conclusies staan centraal in de volgende vier hoofdstukken. In het laatste hoofdstuk trekt de onderzoeker deze conclusies door naar een eindconclusie door de resultaten in perspectief te plaatsen. Dit perspectief is bepaald door bestaande wetenschappelijke en praktijkkennis op dit terrein en door een overzicht van de bestaande beleidscontext van de Nederlandse elektronische overheid.

2.3 Enquêtemethode

Als enquêtemethode is gekozen voor een websurvey. Vanwege de gewenste anonimiteit was een mondelinge ondervraging niet gewenst. Een websurvey zou beter dan een schriftelijke enquête passen bij de populatie van drukbezette ICT deskundigen. De webservice Survey World zorgde voor de verwerking.

De vragenlijsten bestaan uit een mengvorm van open en gesloten vragen. De meeste vragen zijn half-gestructureerd. Dit betekent dat men eerst een meerkeuzevraag moet invullen, meestal van de soort 'eens-oneens', en vervolgens deze keuze moet toelichten. Een verwerking van de gemaakte keuzen en toelichtingen bij een bepaalde vraag of thema zorgt meestal voor een introductie op een vervolgvraag in de tweede vraagronde. Zo krijgt men een discussie in enquêteverband.

De afname van de websurvey stuitte op zeer veel praktische problemen. Veel aangeleverde e-mailadressen van potentiële panelleden bleken niet te kloppen. Het heeft verscheidene weken geduurd voor bij elk panellid een daadwerkelijk gebruikt e-mailadres en telefoonnummer (voor reminders) gevonden werden. Sommige respondenten konden de websurvey niet beantwoorden omdat de beveliging van hun systeem het terugsturen van enquêtes belette. Dit heeft de respons aantoonbaar verlaagd. Zie verder in de volgende sectie.

2.4 Panelsamenstelling

De kwaliteit en de representativiteit van de resultaten van een Policy-Delphi staan of vallen met een systematische panelsamenstelling. Vanzelfsprekend is deze zeer bepalend voor de resultaten. De populatie waar het panel uit samengesteld wordt dient nauwkeurig bepaald te worden. Daarbinnen worden bepaalde lagen of deelgroepen onderscheiden die zeker in het panel vertegenwoordigd moeten zijn. Vervolgens worden voor elk van deze deelgroepen voldoende panelleden uitgenodigd. Er dient rekening gehouden worden met non-respons en tussentijdse paneluitval. Er wordt echter niet gestreefd naar statistische representativiteit. In een Delpi-methode, in het bijzonder in een Policy-Delphi wordt gestreefd naar probleemrepresentativiteit of veldrepresentativiteit (van Dijk en Landsheer).

Bij *probleemrepresentativiteit* kijkt men vooral naar deskundigen die bepaalde aspecten van en visies op het probleem of onderwerp kunnen inbrengen zodat men een compleet beeld krijgt.

Bij *veldrepresentativiteit* is vooral een deelname die goed gespreid is over de verschillende posities, belangen en sociale categorieën van belang.

Voor het realiseren van probleemrepresentativiteit is een panel samengesteld dat bestaat uit bestuurlijk verantwoordelijken, projectleiders, uitvoerders en IT dienstverleners die ervaring hebben met meerdere samenwerkingsprojecten bij de elektronische overheid. Uit eerder onderzoek is gebleken dat deze rollen in samenwerkingsprojecten verschillende aspecten benadrukken, een andere visie op samenwerking kunnen hebben en een verschillend zogenoemd handelingsrepertoire in de samenwerking vertonen (van Dijk, 2007).

In eerste instantie zijn betrokkenen bij de volgende landelijke ICT samenwerkingsprojecten geworven:

- DigiD
- Digitaal Klantdossier (DKD)
- SONAR
- Rijksintranet (RYX)
- Rijkswerkplek
- Bundeling Rijksnetwerken
- P-direct
- PKI overheid
- Walvis
- Overheids-transactiepoort (OTP)

De uiteindelijke verdeling van het panel over deze rollen in de twee rondes is weergegeven in Tabel 1.

Tabel 1 Panelsamenstelling in Ronde 1 en Ronde 2 naar Rollen

	Bestuurder	Projectleider	Uitvoerder
Ronde1	19	29	22
Ronde 2	17	39	22

N.B.: De totalen komen hoger uit dan het feitelijk aantal deelnemers. Dit komt omdat sommige stakeholders in meerdere rollen betrokken zijn (geweest).

Voor het realiseren van veldrepresentativiteit is naast deze rollen ook de herkomst uit delen van de overheid die bij samenwerkingsprojecten betrokken zijn van belang. Gestreefd wordt naar een spreiding over deskundigen uit 1. ministeries, 2. beheers- en projectorganisaties van de elektronische overheid (zoals GBO en ICTU) en 3. uitvoeringsorganisaties op landelijk niveau met daaraan toegevoegd 4. gemeenten. Het provinciaal niveau is hier buiten beschouwing gelaten omdat zij meestal niet betrokken zijn bij de samenwerkingsprojecten die geïnitieerd worden op landelijk niveau. Zie Tabel 2 voor de aantallen die uitgenodigd zijn (tussen haakjes) en de uiteindelijke participatie.

Tabel 2 Panelstamenstelling in Ronde 1 en Ronde 2 naar Onderdelen Overheid

	Ministeries	Uitvoeringsorganisaties	Gemeentes	Extern	Totaal
Ronde 1	19 (46)	23 (53)	5 (9)	6 (14)	53 (122)
Ronde 2	18 (35)	24 (49)	11 (20)	4 (13)	57 (117)

N.B.: Tussen haakjes staan de aantallen deskundigen die uitgenodigd zijn deel te nemen aan het onderzoek

Bij de ministeries hebben panelleden deelgenomen van Binnenlandse Zaken,

Bij de beheers en Projectorganisaties.... GBO, ICTU...

Bij de uitvoeringsorganisaties. Belastingdienst, UWV.....

Bij de Gemeenten Tietsjerkeradeel, Boekel.....

IT ???

2.4 Respons en uitval

Zoals reeds uit Tabel 2 opgemaakt kan worden zijn voor dit onderzoek 122 deskundigen benaderd in Ronde 1 en 117 in Ronde 2. Dit zijn voor 75% dezelfde mensen. Van deze aantallen accepteerden 53 (of 43%) de uitnodiging in de eerste ronde en 57 (of 49%) in de tweede ronde. Voor elk van deze rondes waren vier reminders noodzakelijk om deze aantallen te verkrijgen. Uit Tabel 1 en 2 blijkt dat de non-respons ongeveer gelijk verdeeld is over de verschillende categorieën, met als uitzondering de IT dienstverleners waarbij de non-respons wat groter was.

De contactlegging voor de uitnodigingen had met grote praktische problemen te kampen. Er waren weinig (3) expliciete weigeringen (met als motief tijdgebrek of niet bevoegd zijn zich uit te spreken). De meeste non-respons bestond uit het niet reageren op de oproep (66). Voor een deel lag dit aan het niet geldig zijn van de officiële contactgegevens van e-mail en telefoonnummers (beide kanalen zijn gebruikt). Het probleem was niet zozeer het verouderd zijn van deze gegevens maar het feitelijk gebruiken van voor buitenstaanders niet bekende e-mailadressen en 06-nummers. Secretariaessen worden op grote schaal ingezet om e-mailverzoeken en telefonische benaderingen te beoordelen op prioriteit. Sommigen krijgen expliciet de opdracht niet op onderzoek of enquêtes in te gaan (het verzoek wordt niet doorgegeven).

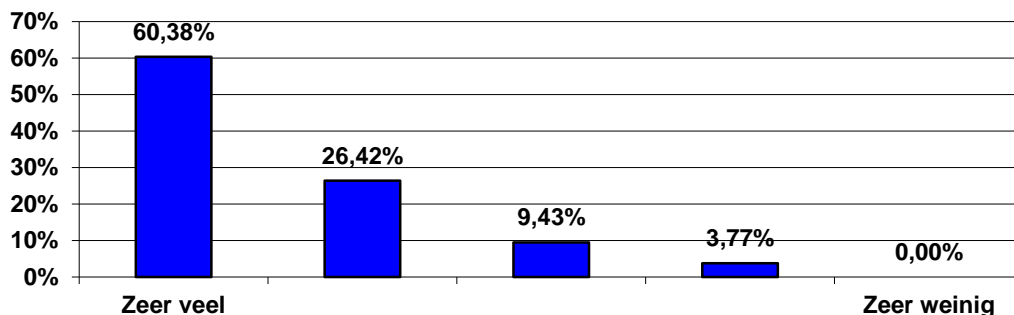
Een breed samengestelde lijst van deskundigen op het gebied van samenwerkings- en standaardisatieprojecten bij de E-overheid van de GBO, onder meer gebruikt voor uitnodigingen van de zogenoemde Spaansche Hof sessies (over samenwerking bij de E-overheid) vormde het uitgangspunt van het onderzoek. Deze lijst bleek voor een zeer groot deel onbruikbaar omdat de adressen niet geldig waren in de hierboven genoemde zin. Het heeft weken geduurd om deze lijst te repareren en te voorzien van wel werkende contactgegevens.

Vanuit deze gecorrigeerde lijst is het te benaderen adressenbestand systematisch uitgebreid in de richting van de gewenste verdeling naar rollen en onderdelen van de overheid. Hierbij is gebruik gemaakt van de *sneeuwbalmethode*. Dit betekent dat deskundigen uit projecten en onderdelen die nog onvoldoende gedekt waren erbij gezocht werden, onder meer op aandragen van personen die al hadden toegezegd te zullen deelnemen. Dit verliep wel vrij soepel. Alleen bij de uitnodigingen voor de tweede ronde heeft de onderzoeker moeten ingrijpen om aanzienlijk meer deskundigen vanuit gemeenten (betrokken bij landelijke projecten) in het onderzoek te betrekken.

2.5 Status van de resultaten

Het uiteindelijke panel dat bereikt werd is op geen enkele wijze statistisch representatief voor de populatie van deskundigen op het gebied van landelijke samenwerkingsprojecten van de E-overheid. Het is wel in de bovengeschetste zin probleem- en veldrepresentatief. De deskundigheid van de deelnemende panelleden op dit terrein kan zeer hoog worden aangeslagen. Dit blijkt uit het aantal projecten waar de panelleden bij betrokken zijn geweest en de ervaring die zij aan zichzelf toeschrijven (Figuur 1). Het panel kan met recht zeer deskundig op dit terrein genoemd worden.

Figuur 1: Ervaring met het werken bij de E-overheid (van Zeer veel tot Zeer weinig)



De resultaten in de volgende hoofdstukken (4 tot en met 7) zijn een weergave van de meningen van de panelleden. De onderzoeker speelt de rol van facilitator bij de meningsvorming. Het is wel een actieve facilitator, zoals een discussieleider dat vaak is in een discussiebijeenkomst. Deze kan zeer sturend zijn. Dit kan in beginsel ook gebeuren in Delphi-onderzoek. Dat moet echter zoveel mogelijk vermeden worden, en als dit niet kan moet de sturende rol expliciet gemaakt worden (van Dijk en Landsheer, 2003). De volgende maatregelen worden hiervoor genomen:

1. De vragen uit Ronde 1 zijn direct afgeleid uit de onderzoeksvragen
2. De vragen uit Ronde 2 borduren hierop voort en worden grotendeels bepaald door de antwoorden gegeven in de eerste ronde.
3. Wanneer de onderzoeker een wending aan de vraagstelling geeft, of nieuwe vragen toevoegt wordt expliciet aangegeven waar dit op gebaseerd is.
4. Toegevoegde informatie, meningen en conclusies van de onderzoeker worden altijd gescheiden van de rest van de rapportage verwoord. Zoals hier in het Inleidende hoofdstuk en in het Conclusiehoofdstuk 7.
5. Panelleden krijgen de gelegenheid commentaar te leveren op de vragen.
6. De vragenlijsten worden van tevoren voorgelegd aan de Begeleidingscommissie en eventuele externe deskundigen.
7. Alle vragenlijsten worden als bijlage opgenomen in het rapport.

Hoofdstuk 8 met de conclusies en aanbevelingen komt voor rekening van de onderzoeker. Weliswaar doet hij hier een poging de samengevatte meningen van de panelleden door te trekken naar beleidsrelevante conclusies en gebruikt hij meningen en citaten van panelleden om de conclusies en aanbevelingen te ondersteunen. In dit hoofdstuk wordt ook een verband gelegd met bestaande relevante wetenschappelijke en praktijkkennis op dit terrein.

3. Doelen van Ketensamenwerking bij de Overheid

3.1 Wat zijn de voornaamste doelen in samenwerkingsprojecten?

Van de doelen die vaak genoemd worden in de officiële stukken waarin de noodzaak van ketensamenwerking beargumenteerd wordt zijn verbetering van de kwaliteit en de effectiviteit van de dienstverlening en het belangrijkste. Zij worden door een grote meerderheid onderschreven. Zie Tabel 3. Ook verbetering van de efficiency van de dienstverlening wordt hoog aangeschreven, ofschoon we beneden zullen zien dat een meerderheid vindt dat kostenbesparing in de praktijk geen belangrijk issue is in samenwerkingsprojecten. Een meerderheid onderschrijft ook lastenverlichting en innovatie als belangrijke doelen. Een minderheid heeft daarbij zijn twijfels. Transparantie (inzichtelijkheid van de keten voor betrokkenen en buitenstaanders) wordt door ongeveer de helft onderschreven, maar door 39 procent niet.

Tabel 3

Doelen van samenwerking op volgorde van belangrijkheid en in percentages

Rangorde	Doel	(zeer) belangrijk	(helemaal) niet belangrijk	Gemiddelde (1-5 schaal)
1	Kwaliteit van dienstverlening	83	2	1,8
2	Effectiviteit	77	6	2,0
3	Efficiency	67	8	2,2
4	Lastenverlichting	63	15	2,2
5	Innovatie	57	20	2,6
6	Transparantie	48	39	2,8

Aangezien bij transparantie de meeste twijfels bestaan is hier in Ronde 2 op doorgevraagd. Op de eerste plaats naar de vraag wat hieronder verstaan moet worden. Het begrip transparantie werd door de panelleden veelvuldig gehanteerd, maar het bleek zelf niet zo'n duidelijk begrip te zijn. Transparantie kent in elk geval meerdere aspecten. De vraag of anderen bepaalde aspecten van transparantie als een serieus doel zien kwamen antwoorden als weergegeven in Tabel 4.

Tabel 4 Aspecten van transparantie als doel van samenwerking naar volgorde van door anderen in de samenwerking serieus genomen worden en in percentages

Rangorde	Aspect	(zeer) serieus	(helemaal) niet serieus genomen	Gemiddelde (1-5 schaal)
1	Transparantie richting burgers	69	11	2,4
2	Onderlinge transparantie (elkaars processen)	33	21	2,9
3	Bestuurlijke transparantie	41	36	3,0

De meerderheid (h)erkent dat samenwerkingspartners streven naar meer transparantie in de dienstverlening richting burgers. Maar bij de onderlinge transparantie, het voor elkaar zichtbaar maken van de eigen processen, en bij de bestuurlijke transparantie (duidelijkheid over de besturing van ketensamenwerking) bestaan twijfels. Daarom is in de 2^e ronde gevraagd haar mogelijke verbetering van transparantie als doel van samenwerking.

Bij de verbetering van transparantie richting burgers wordt voorgesteld om “de klant/ burger steeds als vertrekpunt te nemen bij het doorvoeren van eranderingen/vernieuwingen. Weten wat de klant wil!” “Actiever betrekken van de klant die de ogen en oren vaak goed open heeft staan.”

De onderlinge transparantie van elkaars processen kan verbeterd worden door “te sturen op/belonen van transparant gedrag (door politici en beleidsmakers) en door zelf het voorbeeld te geven”. “Tussenproducten kunnen tijdens projecten op transparantie getoetst worden (als onderdeel van kwaliteitseisen als volledigheid, toegankelijkheid etc.” “Bij goedlopende processen is niemand bang om transparant te zijn.”

“Het begrip organisatie als eiland met een eigen budget, corporate identity e.d. moet in ketensamenwerking worden losgelaten. Er is maar één overheid met verschillende activiteiten gericht op dienstverlening aan burgers.” “Ikzelf gebruik de metafoer van de 'open keuken'. Dit is een systeem waarbij iedereen als het ware opereert als 'kok' of als 'degene die komt eten' (ik kies bewust niet voor 'gast' omdat dit een passieve rol zou weerspiegelen. Bij voorkeur verbeeld je deze samenwerking ook fysiek; men staat letterlijk in elkaars keuken. In deze samenwerkingsvorm zijn er vrijwel geen geheimen voor elkaar. Net zoals in een restaurant met een open keuken; je kunt niet spaghetti die je net hebt weggegooid weer terugnemen uit de prullenbak en op het bord leggen, omdat er eters bij zijn. Omgekeerd geef je de eters de gelegenheid om duidelijker te maken wat hij/zij lekker en belangrijk vindt. Het belangrijkste is dat er interactie ontstaat. En daardoor vertrouwen. En daardoor een betere samenwerking. En daardoor betere resultaten. Enzovoorts...”

Bestuurlijke transparantie kan verbeterd worden door “het doel meer en vaker expliciet te maken, op bestuurlijk en uitvoerend niveau.” “Projecten moeten onder gezamenlijk bestuur en architectuur gebracht worden. Op tijd beginnen met de uitvoering. Betere projectfasering. Snellere en gezamenlijke besluitvoering. Onafhankelijke programmamanger met heldere opdracht en voldoende bevoegdheden.” Een panellid zoekt de verbetering in de betreffende mensen: “Ander soort bestuurders aanstellen.”

Omdat de doelen in Tabel 3 officiële, gelegitimeerde doelen zijn, is in Ronde 1 ook gevraagd naar de spontane redenen die de ondervraagden zelf noemen om tot samenwerking te komen op het gebied van ICT. Er werden tien hoofdredenen genoemd die in Ronde 2 op hun steun in het panel onderzocht zijn. Tabel 5 bevat deze redenen en hun kwantitatieve steun in percentages.

Tabel 5 Voornaamste redenen voor samenwerking genoemd door de panelleden en hun ondersteuning.

Reden Samenwerking bij ICT	(Zeer) eens	(Zeer) oneens
“De politiek wil het”	56	27
“Burgers en bedrijven pikken het niet als we het niet doen”	51	24
“Informatietechnologie dwingt je ertoe”	36	32
“Het is een hype”	15	68
“Onontbeerlijk voor de kwaliteit van de dienstverlening”	78	9
“Andere organisaties hebben onze informatie nodig voor hun primaire proces”	70	11
“Informatie van andere organisaties is nodig voor ons primaire proces”	81	4
“Het is een mogelijkheid om de positie van mijn organisatie te versterken”.	43	28
“Wij moeten op de kosten besparen, en dit biedt hiertoe een mogelijkheid”	51	19
“Het verhoogt de eigen efficiency”.	67	12

Opvallend is dat de drijfveren van buiten ongeveer even sterk zijn als de drijfveren van binnen (het belang van de eigen organisatie). De noodzaak van samenwerking bij ICT wordt duidelijk ingezien. Men ziet het als een blijvende, structurele noodzakelijkheid. Weinigen zien het als een hype of een wind die wel overwaait. De noodzaak van ketensamenwerking wordt misschien wel het duidelijkst gedemonstreerd door het feit dat 81% aangeeft dat de informatie van andere organisaties nodig is voor het eigen primaire proces. De vermeende noodzaak van samenwerking wordt duidelijk gedemonstreerd in de antwoorden op de volgende twee vragen:

Tabel 6 Meningen over samenwerking of zelfstandig werken bij elektronische dienstverlening

VRAAG !	JA	Soms wel/ soms	NEE	Weet niet		

		niet				
“Zou uw organisatie ook zonder samenwerking de gewenste functionaliteit tot stand kunnen brengen?”	10	30	60	0		
VRAAG 2	Veel beter af	Beter af	Niet beter, niet slechter	Slechter af	Veel slechter af	Geen mening/wet niet
“Vind U dat uw organisatie beter of slechter af zou zijn geweest wanneer uw organisatie de gewenste functionaliteit zelf ontwikkeld had?”	0	18	22	29	14	16

Toch zien we hierbij enige twijfel verschijnen. Zestig procent zegt dat samenwerking zonder meer noodzakelijk is om de gewenste functionaliteit aan te kunnen bieden. Nog altijd veertig procent denkt dat de organisatie dit soms wel en soms niet of zelfs helemaal beter zelf kan doen. De eerste groep geeft antwoorden als “Bij overkoepelende projecten kun je je niet meer alleen op de eigen organisatie richten”. “Samenwerking is een voorwaarde voor resultaat”. “We hebben de competenties niet meer in huis om het zelf te doen”. “Samenwerking genereert druk. Zelf doen is soms efficiënter, maar verleidt ook tot interne afwegingen ingegeven door de waan van de dag waardoor doelen niet zo snel worden gerealiseerd als eerder voorgenomen.”

Andere redenen die genoemd worden zijn:

- “Het doorbreken van verkokering in wetgeving, uitvoering en dienstverlening”
- “Het besef dat we zoveel overeenstemming hebben in werkproces en informatievraagstukken”
- “Geïntegreerde klantgerichte dienstverlening vraagt om het terugtreden van een groot deel van het institutioneel georganiseerde dienstenaanbod”
- “Het is een logische stap als je denkt vanuit de klant in plaats vanuit organisaties/overheden. En dat is dus meer dan alleen de kwaliteit van dienstverlening”
- “Ons eigen topmanagement wil het, vanuit de visie dat overheden gezamenlijk als keten moeten functioneren”. “Het is vooral de visie van een aantal mensen die zorgt voor samenwerking. Zij zijn bereid een deel van hun controle op te geven/verleggen naar een ander”
- “Wetgeving, zoals die van basisregistraties vereist het”. “Veel doelstellingen uit het coalitie-akkoord zijn zonder interoperabiliteit nauwelijks te realiseren”
- “Verbetering van privacybescherming door betere doelbinding in het informatiegebruik en meer transparantie (men hoeft niet meer hele dossiers uit te wisselen, maar alleen de gegevens die nodig zijn”

Een panellid relativeert deze fraaie doelstellingen, en wijst ons daarmee naar de volgende paragraaf: “Op papier staat het mooi, theoretisch is er veel voor te zeggen, processen komen overeen etc. De keuze is snel gemaakt en wordt politiek dan snel gevolgd. De praktische en lastige kant komt pas veel later...te laat”.

De twijfelaars wijzen er vaak op dat als je het zelf doet, dat het dan sneller gaat: “De functionaliteit zou veel eerder beschikbaar zijn gekomen. Maar de kracht van samenwerken ligt wel bij eenduidigheid in architectuur, kostenbesparing op de langere termijn en een kleinere overheid.” Ook wijzen zij op het gebrek aan vertrouwen in ketensamenwerking bij de achterban waardoor organisaties het zelf gaan doen: “De eigen collega’s zouden als antwoord hebben gegeven: dat kunnen we zelf veel beter. Dat geeft dus aan welk vertrouwen er is in ketensamenwerking op dat moment en de weerstanden die bij professionals overwonnen moeten worden.” Zij die aangeven dat de eigen organisatie het (soms) beter zelf kan doen zijn vooral deelnemers uit organisaties die specialistische eigen functionaliteiten aanbieden: “We hebben de gewenste functionaliteit zelf ontwikkeld (bij BSN en e-Inspecties)”.

3.2. Worden deze doelen gehaald? Waarom wel/niet?

In Tabel 6 staan de antwoorden vermeld op de vraag of de doelen uit Tabel 3 ook gehaald worden. Opvallend is dat zij in dezelfde volgorde staan als in Tabel 3. De positieve scores (doelen gehaald) zijn wel een stuk lager. Verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening wordt altijd of vaak gehaald, volgens een meerderheid van de deelnemers. Alle andere doelen krijgen echter geen meerderheid. Vooral innovatie en transparantie worden niet gehaald, of soms wel en soms niet gehaald.

Tabel 7

Doelen van samenwerking zoals gehaald op volgorde van belangrijkheid en in percentages

Rang-orde	Doel	Altijd of vaak gehaald	Soms wel/ soms niet	Zelden of Nooit gehaald	Gemiddelde (1-5 schaal)
1	Kwaliteit van Dienstverlening	56	36	8	2,3
2	Effectiviteit	49	31	20	2,6
3	Efficiency	41	35	24	2,7
4	Lastenverlichting	41	42	17	2,7
5	Innovatie	33	52	15	2,9
6	Transparantie	24	30	46	3,1

Het overgrote deel van de toelichtingen schrijft de oorzaak van het niet behalen van meerdere van deze doelstellingen toe aan het eigen belang van de organisaties die samenwerken: “eigen doelen zijn vaak dominant dan gezamenlijke doelen.” Ook wordt vaak gesteld dat de doelen van de samenwerking niet duidelijk gemaakt worden (transparantie).

Opvallend is dat in de toelichtingen (waarom wel/niet gehaald) niemand ingaat op het belangrijkste doel: kwaliteit van dienstverlening. Blijkbaar wordt dit einddoel als iets vanzelfsprekends gezien. Niemand lijkt zich ook af te vragen waaraan je kunt zien of projecten in dit opzicht geslaagd zijn. Toch wordt dit volgens 8% zelden of nooit gerealiseerd en volgens 36% soms wel en soms niet.

De meeste verklaringen van het slagen of falen van doelen worden gegeven voor de doelen effectiviteit, efficiëntie en transparantie. Op lastenverlichting en innovatie wordt niet of nauwelijks ingegaan. De enige opmerking die bij innovatie gemaakt wordt is dat “er vaak weerstand voortkomt uit het ‘moeten loslaten’ van bestaande werkwijzen”.

In Ronde 1 werden een aantal redenen gegeven waarom de doelen effectiviteit (doelbereiking) en efficiency (doel-middelverhouding) niet altijd gehaald worden. “Doelen worden niet altijd even expliciet gemaakt en verschuiven nogal eens in de tijd.” De doelen worden ook door verschillende partijen anders gedragen: “Het gaat veelal om politieke trajecten (overigens bedacht door ambtenaren) waarvan lang niet altijd het door politici beoogde doel gelijk is aan het ambtelijk doel”. “In de beleidsmatige fase wordt gezorgd dat er voor elk wat wils in zit, dus een optelsom van doelen. Na besluitvorming worden projectmanagers geconfronteerd met bedoelingen ipv SMART-doelstellingen. Dan wordt ook niet meer gestuurd op de oorspronkelijke redenen (ofwel doelen verschuiven en blijven niet meetbaar).”

Anderen klagen over het gebrek aan visie achter de doelstellingen: “Omdat er geen gedeelde overall visie is kennen al deze projecten hun eigen richting en eigen doelen. Dat geldt ook voor de betrokkenen. Visies verschillen nogal eens.”

Een tweede reden die door veel deelnemers aangehaald wordt als oorzaak van het niet bereiken van doelen is het probleem van verschillende belangen van deelnemende organisaties. “Het belang per organisatie ligt verschillend. Organisaties worden individueel afgerekend door hun financier dus zullen de prioriteiten leggen waar individueel het belang ligt.” Vooral wanneer er veel betrokkenen zijn (ook intern in een organisatie) wordt het afstemmen van de diverse belangen bestuurlijk complex”. “Soms spelen er andere belangen, zoals wie de macht heeft/houdt

over een project of beleidsterrein”. “Soms zijn er organisaties die niet kunnen loskomen van hun eigen organisatie en doelen. De gestelde doelen “zijn vaak voor de interne organisatie bedreigend (aantal formatieplaatsen, zicht op wat men doet”.

Volgens sommige panelleden wordt er bij de projecten niet erg gelet op het geld. “Qua efficiency, geld lijkt absoluut geen drijfveer voor samenwerking.”

Om na te gaan hoe breed deze kritische opmerkingen onderschreven worden zijn zij als uitspraken voorgelegd aan het panel in Ronde 2:

Tabel 8 Mening over vijf uitspraken uit Ronde 1 over effectiviteit en efficiency in percentages

Uitspraak	(Zeer) eens	(Zeer) oneens
“Doelen worden niet altijd even expliciet gemaakt”	71	21
“Doelen verschuiven nogal eens In de tijd”	77	3
“De genoemde doelstellingen zijn vaak voor de interne organisatie bedreigend (aantal formatieplaatsen, zicht op wat men doet etc.)”	39	32
“Soms spelen er andere belangen, Zoals wie de macht heeft/houdt over een project of beleidsterrein”	82	7
“Qua efficiency: geld besparen lijkt absoluut geen drijfveer”	57	29

De onduidelijkheid en instabiliteit van de doelen wordt door een grote meerderheid onderschreven. Dat de doelstellingen vaak bedreigend zijn voor deelnemende organisaties is omstreden. Wel wordt zeer breed de opvatting gedeeld dat er vaak andere belangen zoals macht en zegenschap over projecten en beleidsterreinen in het spel zijn. Tenslotte is het opvallend dat volgens een meerderheid kostenbesparing bij de uitvoering van de projecten geen rol lijkt te spelen. Terwijl kostenbesparing als uiteindelijk doel van de samenwerking wel door een meerderheid wordt onderschreven (zie Tabel 5).

4. Het Samenwerkingsproces: Actoren en Factoren

4.1 Betrokken actoren

Bij samenwerkingsprojecten van de overheid zijn veel actoren en soorten van actoren betrokken. Het kan gaan om een hele reeks van overheidsorganisaties. De organisaties waar het om gaat bestaan zelf vaak weer uit verschillende onderdelen ('eilandjes'). Binnen iedere deelnemende organisatie zijn meestal verschillende lagen bij de samenwerking betrokken. Dit gebeurt vanuit bepaalde functies. Organisaties blijken die vaak verschillend in te vullen. Bijvoorbeeld: wat bij de ene organisatie een bestuurlijk verantwoordelijke is kan bij de andere een projectleider genoemd worden.

Deze voorbeelden duiden op bepaalde rollen die bij deze functies horen en die steeds naar voren komen bij samenwerkingsprojecten met ICT. Minimaal vier rollen kunnen onderscheiden worden: bestuurders of verantwoordelijken, projectleiders, uitvoerders en externe adviseurs of IT-bedrijven. Deze rollen zijn gebaseerd op verschillende verantwoordelijkheden en deskundigheden in ICT projecten. Bovendien blijken zij verschillende handelingsrepertoires en perspectieven op de uitvoering van samenwerkingsprojecten te vertonen (*Kink in de Keten*, van Dijk, 2006).

Al deze verschillen blijken de complexiteit van samenwerkingsprojecten aanzienlijk te verhogen (van Dijk, *idem*). Bij deze bijzondere kenmerken van samenwerking bij de overheid komen de algemene kenmerken die gelden voor elke samenwerking van een redelijk grote groep mensen. Deze mensen moeten elkaar leren kennen en weten vanuit welke organisaties, belangen, posities, functies en rollen ieder in de samenwerking participeert. Daarbij zijn sociale, psychologische en culturele kenmerken in het samenwerken van doorslaggevend belang. In dit hoofdstuk wordt beschreven welk belang de respondenten aan deze kenmerken hechten. Hoe belangrijk vinden zij het om elkaar goed te leren kennen. Wat is het belang van onderling vertrouwen? Hoeveel commitment voor samenwerking wordt verwacht? Wat is de rol van reputaties en wederzijds respect? Hoe gaat men om met verschillende belangen en met de verschillende functies, rollen en taken zoals hierboven genoemd? Hoe worden eventuele conflicten opgelost? Is het samenwerken een proces dat in de loop van de tijd moet groeien?

4.2. Kennismaking en onderlinge verhoudingen

Tabel 9 Het elkaar kennen en het belang hiervan

VRAAG / UITSPRAAK	Ze er goed	Goed	Gemid- deld	Slecht	Ze er slecht
Hoe goed kende U bij aanvang van de projecten de betrokken actoren uit de andere organisaties?	7,7	26,9	32,6	15,3	17,3
	Ze er Belang- rijk	Belang- rijk	Hangt er Vanaf	Onbela ngrijk	Ze er onbelan grijk
Hoe belangrijk is het voor het welslagen van het project om de actoren uit de andere deelnemende organisaties te kennen?	58,5	28,3	9,4	1,9	1,9
	Ze er eens	Eens	Neutraa l	Oneens	Ze er oneens
Van belang acht ik meer de proceskant dan de projectkant. Het gaat om amenwerking, dus onderlinge verhoudingen zijn van groot belang. Daar gevoeligheid en sturing op ontwikkelen acht ik cruciaal.	32,1	42,9	17,9	3,6	3,6

In Ronde 1 is gevraagd naar de mate waarin de actoren elkaar kenden bij de aanvang van het project en welk belang zij hieraan hechten. Het blijkt dat ongeveer een derde elkaar bij aanvang slecht kende, en een derde goed. De overigen zitten daar tussenin. Het belang van elkaar kennen wordt opvallend hoog ingeschat. Ongeveer 90% vindt dit belangrijk. Een grote meerderheid van ongeveer 75% vindt de proceskant van de samenwerking zelfs belangrijker dan de projectkant. Men acht sturing hierop cruciaal, In Ronde 2 werd hierop doorgevraagd: vindt men dat er ook iets aan de onderlinge verhoudingen gedaan moet worden? Hoe kan hierop gestuurd worden? Drie-kwart vindt dat hier binnen het project iets aan gedaan moet worden. De vraag is evenwel wat?

Het grootste deel van de deelnemers vindt dat de start van het project hiervoor van beslissend belang is. De kick-off moet veel aandacht beteden aan het elkaar persoonlijk leren kennen, inclusief diens achtergrond in de organisaties en bedoelingen: "Begin niet onmiddellijk met het overleggen over doelen en plannen van aanpak maar verdiep je eerst in de mensen uit de andere organisaties waarmee je samenwerkt". "Ga maar eens 2 of 3 dagen samen buiten de deur zitten om een start te maken met het project. Moet je eens zien hoe snel je elkaar dan leert kennen."

Anderen vinden dat er permanent aan teambuilding gedaan moet worden. Bij voorkeur met degenen die ook echt voortdurend in de samenwerking betrokken zijn ("niet de een of andere geparachuteerde projectleider"). Niet steeds een wisseling van nieuwe mensen. Daarbij moet het project niet alleen gezien

worden als teambuilding maar ook als een voortdurende organisatieverandering: “Werken met multidisciplinaire teams over betrokken partijen heen. Tijd besteden aan het leren kennen van elkaars achtergrond. Het project niet alleen als project opvatten, maar als een traject van 'organizational change' en hiervoor geëigende methodieken en competenties inzetten om het project, maar vooral ook de resultaten (implementatie in doelorganisaties) tot een succes te maken”.

Weer anderen zeggen dat “ook los van projecten een netwerk van mensen die in dezelfde processen werken binnen verschillende onderdelen van de Rijksoverheid van belang is”. “Netwerken en simpelweg de actoren uit andere organisaties verkennen en leren kennen is ook een eigen verantwoordelijkheid die men moet nemen. Dat hoort er gewoon bij.”

Sommigen leggen de nadruk op de hulpmiddelen in media. “Gebruik web 2.0 technologieën (communities, wiki's, blogs e.d.)”. Je kunt werken aan “mailinglijsten, instant messaging, gedeelde documenten en online availability van projectleden”. “Een smoelenboek”. Anderen leggen juist de nadruk op de ontmoeting: “Zorg dat mensen ook fysiek samenwerken”.

Een enkeling gelooft niet in dit alles: “Onzin, een project van meer dan 100 medewerkers laat niet toe elkaar goed te kennen. Om een goede prestatie te leveren hoeft men niet noodzakelijkerwijs iedereen te kennen die daar mee te maken heeft.”

4.3. Vertrouwen

Tabel 10 Het belang van vertrouwen

VRAAG / UITSPRAAK	Ze er belangrijk	Belangrijk	Tussen- Positie	Onbelangrijk	Ze er onbelangrijk
Hoe belangrijk vind U het voor de samenwerking dat betrokkenen elkaar vertrouwen?	64,1	30,1	1,9	3,8	0,0
	10-9 (zeer hoog)	8-7	6-5	4-3	2-1 (zeer laag)
Hoe hoog schat U in dat de andere betrokkenen U vertrouwen?	1,9	58,5	18,8	16,9	3,8
	10-9 (zeer hoog)	8-7	6-5	4-3	2-1 (zeer laag)
En uw eigen vertrouwen in de andere betrokkenen?	5,7	49,0	26,4	17,0	1,9

In Ronde 1 gaven de respondenten aan dat zij vertrouwen in de samenwerking zeer belangrijk vinden. Bijna 95% zegt (zeer) belangrijk. Het eigen vertrouwen in samenwerkingspartners is voor een meerderheid redelijk tot goed (54,7%), voor 26,4% is het matig en voor 18,9% slecht. Aangezien bijna 95% vindt dat onderling vertrouwen een belangrijke conditie is voor succesvol samenwerken

zijn de cijfers matig en slecht toch enigszins verontrustend te noemen. De mate waarin men denkt dat de andere betrokkenen henzelf vertrouwen ligt gemiddeld iets hoger (6,3 tegen 6.2), maar dit is niet significant. Ook hier geeft de relatief grote groep matig tot slecht te denken.

Om deze reden is in Ronde 2 gevraagd wat er gedaan kan worden aan een verbetering van onderling vertrouwen.

De antwoorden overlappen deels met die van de vorige vraag. Onderlinge communicatie is het belangrijkste: "Contact maakt en geeft vertrouwen". "Bij projecten moet meer aandacht komen voor de kennismakingsfase met openheid van belangen en agenda's en een projectleider 'van buiten'".

Velen wijzen op de houding in de communicatie: "1. Stimuleer eerlijke communicatie in samenwerking. 2. Stuur op respect naar elkaar en begrip voor elkaars verschillen in herkomst en organisatieculturen. 3. Spreek elkaar aan ipv te spreken over iemand.". "Je krijgt pas vertrouwen als je het zelf geeft. Je zult dus zélf altijd de eerste stap moeten zetten, door open communicatie, mensen uit te nodigen met je mee te denken over de dilemma's waar je voor staat etc."

Openheid en transparantie in de communicatie ("geen verborgen agenda's") krijgen grote aandacht in de antwoorden. "Open zijn in het belang wat men heeft aan deelname van een project." "Duidelijk zijn over elkaars doelstellingen." "Transparant zijn, ook over je zorgen en knelpunten". "Een meer dan gemiddeld georganiseerde communicatie waarin niet alleen de projectvoortgang of de 'projectsuccesjes' gecommuniceerd worden". Sommigen proberen deze idealistische beginselen te funderen in de organisatie van de samenwerking: "je moet mensen loskoppelen van hun organisatiebelangen bijv door hen expliciet buiten de eigen organisatie met anderen te laten samenwerken in projectteams". "Creër een gemeenschappelijk belang/doel en zorg ervoor dat waar mogelijk bestuurlijke verkokering verdwijnt. "

Velen benadrukken dat het opbouwen van vertrouwen geleidelijk gaat: "Accepteren dat opbouwen van vertrouwen tijd kost." "Onderling vertrouwen ontstaat door het in de praktijk te laten groeien. Hierbij speelt "tit for tat" een rol: begin met vertrouwen geven. Als de andere partij na de eerste interactie te vertrouwen blijkt, geef dan opnieuw vertrouwen. Blijkt de andere partij niet te vertrouwen, neem dan direct een corrigerende maatregel (dus: maak bespreekbaar)" Daarbij wordt ook veelvuldig gewezen op het zich houden aan afspraken: "Goede afspraken maken en deze nakomen".

4.4 Commitment

In Ronde 1 is gevraagd naar de commitment (verplichting en engagement) in de houding die de respondenten als deelnemers van samenwerkingsprojecten denken te hebben.

Tabel 11 Commitment bij de samenwerking in punten en percentages

VRAAG / PUNT OP 10-PUNTSSCHAAL	4	5	6	7	8	9	10	gem
Hoe hoog schat U uw eigen commitment aan de samenwerking?		4	2	20	39	30	4	8,0
Hoe hoog schat U het commitment van de andere betrokkenen?	4	7	2 4	26	32	6	0	6,9

De deelnemers geven hun eigen commitment bij de samenwerking een aanzienlijk hoger punt (gemiddeld 8,0) dan dat van anderen die betrokken zijn bij de samenwerking (gemiddeld 6,9). Een duidelijk teken van een niet-optimaal vertrouwen. Het geeft wel aan dat de inzet van de betrokkenen bij de projecten groot is.

4.5 Reputatie en wederzijds respect

Uit deze antwoorden op vragen uit Ronde 1 komt naar voren dat reputatie en wederzijds respect in de samenwerking belangrijke zaken gevonden worden. Alle scores zijn meer dan een 7 gemiddeld. Reputatie en wederzijds respect zijn volgens de wetenschappelijke literatuur het smeer van samenwerking in netwerken en de basis van vertrouwen (Monge & Contractor, 2003). De literatuur geeft ook aan dat personen, en in het bijzonder sterke personen een belangrijke drijvende en initiërende rol spelen in samenwerkingsverbanden die de grenzen van organisaties overbruggen.

De deelnemers zijn zo bescheiden om te zeggen dat de reputatie van anderen in dit verband belangrijker is dan die van henzelf. Sommigen zijn minder bescheiden in het antwoord als ze aangeven dat zij anderen respectvoller behandelen dan die anderen dat met hen doen. Het kan ook een teken van een gebrek aan vertrouwen of onaangename ervaringen in de samenwerking zijn.

Tabel 12 Commitment bij de samenwerking in punten en percentages

VRAAG / PUNT OP 10-PUNTSSCHAAL	4	5	6	7	8	9	10	gem
In welke mate speelt de reputatie van andere betrokkenen een rol bij hun handelen binnen het samenwerkings-verband?	0	4	4	3 2	4 6	1 0	2	7, 6
In welke mate speelt uw eigen reputatie een rol bij uw handelen?	4	5	1 2	2 6	4 4	8	2	7, 3
Voelt U zich door de andere betrokkenen respectvol en rechtvaardig bejegend?	6	4	1 0	4 1	2 3	1 6	0	7, 2
Vind U dat de andere betrokkenen door U respectvol en rechtvaardig bejegend worden?	0	0	1 0	3 9	3 1	2 0	0	7, 6

4.6 Belemmerende verschillen

Problemen in samenwerkingsprocessen, of ze nu betrekking hebben op communicatie, vertrouwen, commitment en wederzijds respect vinden hun oorsprong vaak in belemmerende verschillen tussen de deelnemende organisaties. In Ronde 1 is gevraagd of de panelleden deze stelling onderschreven. Vervolgens is in Ronde 2 gevraagd welke belemmeringen zij het belangrijkste vinden.

Tabel 13 Belang en oorzaken van verschillen tussen organisaties die samenwerking belemmeren

VRAAG / UITSPRAAK	Ze				Niet	Gem (5 punts)
In welke mate wordt de samenwerking belemmerd door verschillen tussen de betrokken organisaties?	17,3	57,7	19,2	5,7	0,0	3,8
	Ze				Hele-	
	maal				maal	
	niet				niet	
	bele				bele	
	mere				mere	
	nd				nd	
Welke verschillen?	12,2	66,7	10,7	8,7	1,7	2,2
1. Cultuurverschillen						
2. Verschillen organisatie-structuur	8,7	36,8	10,5	35,7	8,8	3,0
3. Belangenverschillen	50,9	45,6	3,5	0,0	0,0	1,5
4. Verschillen in technologie	1,8	17,8	33,9	39,3	7,1	3,3
5. Verschillen in ontwikkelingsniveau	10,9	34,5	41,8	10,9	1,8	2,6
6. Verschillen in ontwikkelingstempo	7,1	55,3	25,0	10,7	1,7	2,4
7. Verschillen in mogelijkheden (groot/klein)	7,1	28,5	37,5	25,0	1,7	2,9
8. Verschillen in bestuurlijke wil	53,5	35,7	7,1	3,5	0,0	1,6

Deze Tabel bevat zeer interessante resultaten. De overgrote meerderheid van de deelnemers (75%) vindt de verschillen tussen organisaties een (zeer) belangrijke belemmering voor de samenwerking. Uit de vragen naar de soorten verschillen waar het hier om gaat – die in Ronde 1 voor de deelnemers geïnventariseerd werden- komt naar voren dat belangenverschillen en verschillen in bestuurlijke wil de belangrijkste belemmeringen vormen (gemiddeld 1,5 en 1,6 op een 0 tot 5 schaal kan zeer hoog genoemd worden). Zo is 96% van mening dat belangenverschillen (zeer) belangrijk zijn, en 89% dat verschillen in bestuurlijke wil dit (ook) zijn.

Cultuurverschillen en verschillen in ontwikkeling worden als tweede belangrijke reeks genoemd. Meer dan 88% vindt cultuurverschillen (zeer) belangrijke belemmerende factoren. Verschil in ontwikkelingstempo (snelheid van verandering in de eigen organisatie die nodig is om goed te kunnen samenwerken) wordt wat belangrijker gevonden dan verschil in ontwikkelingsniveau (hoe ver men is in de organisatieverandering op weg naar een samenwerkende overheid met ICT).

Opvallend is dat de structurele eigenschappen van de samenwerkende organisaties het minst belangrijk gevonden worden. Verschillen in technologiegebruik, organisatiestructuur en de mogelijkheden die een organisatie heeft (groot of klein) worden gezien als de minst belangrijke belemmerende factoren.

Toelichtingen bij deze antwoorden worden meegenomen in de volgende paragraaf.

4.7 Omgaan met verschillen

Op de vraag hoe samenwerkingsprojecten moeten omgaan met al deze verschillen komt een zeer divers antwoord dat natuurlijk samenhangt met de soort van verschillen (zie boven) die men centraal stelt. Het overgrote deel van de deelnemers legt de nadruk op open communicatie vanaf het prille begin van de samenwerking. "Openheid! Dat scheidt ook vertrouwen." "Weer die gemeenschappelijke startbijeenkomst. Met opdrachten waarin onderling moet worden samengewerkt." "Maak de verschillen bespreekbaar en respecteer de verschillen waar mogelijk. Ga van daaruit een samenwerkingsprogramma neerzetten." "Door eerst de verschillende visies op het doel te laten uitkristalliseren kun je misschien een gemeenschappelijk referentiekader krijgen". "Verschillen moeten niet verhuld worden, maar zichtbaar gemaakt en op top bestuurlijk niveau bespreekbaar."

Deze ietwat idealistisch klinkende oproep tot openheid en transparantie moet volgens sommigen gerealiseerd worden met professionele technieken. "Wat werkt is ruimte creëren voor een permanent proces van leren. Daarbij moeten fouten gemaakt mogen worden. Deelnemers moeten hier niet op afgerekend worden. Voor deze benadering zijn al lang volwassen ontwikkel- en projectmanagementmethodieken op de markt beschikbaar."

Op de hiervoor meest genoemde verschillen, die van belangen en van bestuurlijke wil is doorgediscussieerd. De overige verschillen, zoals die van cultuur en technologie hebben weinig toelichting gekregen.

Verskillende *belangen* hebben de meeste aandacht gekregen. Maar liefst 96% van de deelnemers vinden dat het zeer belangrijk is dat de eigen belangen die je als organisatie bij de samenwerking hebt bij dit soort projecten voor het voetlicht komen en dat daar onderling open over gecommuniceerd wordt; 49% is het daar zelfs zeer mee eens. Toch gebeurt dit niet vaak. Het grootste deel van de deelnemers verklaart dit door angst. "ANGST! ANGST! ANGST! Veel medewerkers zijn bang voor verlies van hun status, hun positie en vrezen zelfs voor hun baan. Een medewerker die een fout maakt, wordt gezien als een medewerker die een 'misstap' begaat en dat wordt hem of haar vaak jaaaaaaren nagedragen. Wie durft dan nog vol gas en open te opereren in een omgeving waar zakelijke creativiteit en innovatief vermogen eigenlijk een belangrijke factor is voor het behalen van succes?" "Angst: als je je eigen feiten en wensen op tafel legt kunnen anderen die misbruiken."

Enkelen wijzen ook op het misbruik van openheid. Een deelnemer noemt drie fundamentele redenen: "1. Omdat je niet weet hoe de ander met die openheid omgaat (dit betekent in feite ook: geen vertrouwen in de ander) 2. Samenwerking is voor sommigen gelijk aan onderhandeling, en bij onderhandeling leg je niet alle kaarten op tafel. 3. Overheden zijn niet gewend elkaar aan te spreken, dus openheid wil ook zeggen dat je open bent over wat je vindt van andermans wijze van samenwerking. En dat wordt gezien als kritiek op elkaar!"

Anderen wijzen op de tegenstelling tussen het bespreken van belangen van organisaties en de mooie idealen van de elektronische overheid als geheel. "Spreken in termen van 'belangen'; dat staat nogal eens op afstand van de mooie doelstellingen die 'we' zeggen na te streven." "Omdat ze natuurlijk verraden dat het om het belang van de organisatie gaat en niet om het belang van de burger". "Soms worden deze belangen niet uitgesproken omdat ze tegenstrijdig zijn aan de ketensamenwerking".

Weer anderen vinden het spreken over belangen confronterend. “Het kan confronterend zijn, zeker als je eigen belang de andere organisatie(s) direct raakt. De verwachting kan zijn dat de belangentegenstelling "vanzelf verdwijnt" Het oplossen van belangentegenstellingen kan politieke interventies nodig maken. En er kunnen belemmeringen zijn om die interventies te vragen.”

Wat betreft de *bestuurlijke wil* wordt gewezen op het tekort schieten van de politiek, de bestuurlijk verantwoordelijken en de managers. Het zou schorten aan hun commitment. “Gevraagd wordt een duidelijk commitment van betrokken politiek, bestuurders en managers aan de gestelde doelen. Van hoog naar laag moet men monitoren op de aanwezigheid van ditzelfde commitment.” “Politieke uitvoering en bestuurlijke verantwoordelijkheid moeten geherstructureerd worden.” Een deelnemer wil dit stimuleren door “financiële prikkels en het belonen van resultaten van samenwerkingsprojecten.”

5. Het Samenwerkingsproces: De Bestaande Aanpak

5.1 Plan van Aanpak

Tabel 13 Bestaan plan van aanpak; beoogde en gerealiseerde resultaten

VRAAG /ANTWOORD	Ja, altijd	Ja, meestal	Soms wel/ Soms niet	Nee, zelden	Nee, nooit
Lag er bij de aanvang van het project/ de projecten een plan met heldere beoogde eindresultaten en formeel vastgestelde functionele eisen?	8	22	31	29	10
	Ja, volledig	Ja, grotendeels	Deels wel, deels niet	Nee, nauwelijks	Nee, totaal niet
Zijn de beoogde resultaten ook daadwerkelijk gerealiseerd?	14	32	27	26	2

In dertig procent van de gevallen bestond er volgens de deelnemers een plan van aanpak bij de aanvang van de projecten waar zij ervaring mee hebben. Bij 39% was dit niet of nauwelijks het geval. Bij 31% soms wel en soms niet. Als we de wetenschappelijke en managementliteratuur van samenwerkingsprojecten bij de overheid moeten geloven is dit geen goede uitgangssituatie. De complexiteit, de inzet en de kosten van deze projecten zijn zo hoog dat een goed projectplan eenvoudigweg noodzakelijk is. Een dergelijk plan vooraf is ook nodig om een samenwerkingsproject op geldige wijze te kunnen evalueren.

Als tweede vraag volgde dan ook de vraag naar deze evaluatie die dus meestal niet gemaakt kon worden. Indien er vooraf doelen gesteld waren, zijn die ook daadwerkelijk bereikt? Bijna de helft (46%) geeft hierop een positief antwoord.

Voor 27% was het antwoord: deels wel en deels niet. Tenslotte zegt 28% dat de projecten die zij kennen/gekend hebben hun geformuleerde doelen niet bereikt hebben. Het werkelijk aantal mislukte projecten zal waarschijnlijk hoger liggen dan dit percentage. Verwacht mag worden dat de projecten die geen plan van aanpak gekend hebben (39%) vaker in een (gedeeltelijke) mislukking geëindigd zijn zonder dat dit expliciet gemaakt kan worden.

5.2 Tijdsplanning

Het is bekend dat samenwerkingsprojecten bij de overheid behoorlijk kunnen uitlopen. Daarom is gevraagd of de gehanteerde tijdsplanningen realistisch zijn. Bestuurlijk verantwoordelijken, projectleiders en uitvoerders kunnen hier verschillend tegenaan kijken. Daarom zijn hun antwoorden apart weergegeven in de volgende tabel

Tabel 15 Meningen over de tijdsplanning

VRAAG /ANTWOORD "Vond U de tijdsplanning realistisch? "	Ze er Realis- tisch	Realis- tisch	Soms wel/ Soms niet	On- realis- tisch	Ze er onrealis- tisch
Allen *	2	25	19	35	19
Bestuurders	0	28	28	39	6
Projectleiders	3	28	14	38	17
Uitvoerders	0	29	5	38	29

* Niet alle ondervraagden konden eenduidig in een van de drie rollen benoemd worden; daarom tellen de percentages bij de rollen niet op tot het totaal

Bijna de helft (44%) vindt de tijdsplanning van de projecten waar zij bij betrokken zijn onrealistisch, terwijl 27% die wel realistisch acht. Er is een opvallend verschil bij de drie rollen of functies in samenwerkingsprojecten. Uitvoerders vinden de planning vaker onrealistisch (67%) dan projectleiders (55%) en bestuurders (45%). Aannemelijke verklaringen hiervoor zijn dat (1) automatiseringsprojecten vaak langer duren dan gepland en dat verantwoordelijke bestuurders en projectleiders dit minder erkennen dan uitvoerders en (2) dat het samenwerkingsproces, waaronder de afstemming extra tijd kost .

Aangezien zoveel deelnemers in Ronde 1 de tijdsplanning niet realistisch vonden is in Ronde 2 doorgevraagd naar spanningen in tijd die blijkbaar aan samenwerkingsprojecten kleven.

Tabel 16 Meningen over bezinning

VRAAG	Ze er eens	Eens	Neutra al	Oneen s	Ze er oneens
Ik zou binnen de projecten meer tijd willen hebben voor reflectie, nu is het een ratrace van deadlines.	28	30	19	19	4
"Heb je haast? Ga dan even zitten om na te denken."	41	34	18	5	2

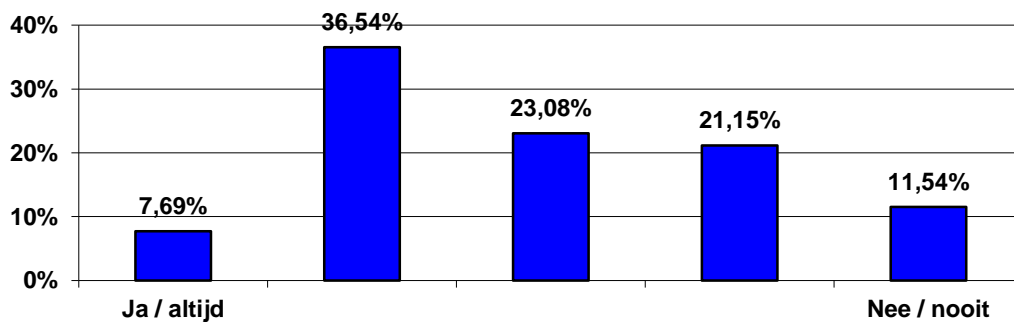
Een meerderheid (58%) zou meer tijd willen hebben voor reflectie. Een nog grotere meerderheid (75%) onderschrijft de stelling dat je juist bij haast goed moet nadenken wat je doet. Men geeft aan dat samenwerken nu eenmaal (extra) tijd kost: "Als je snel wilt lopen, loop dan alleen. Als je ver wil lopen, loop dan samen". Vaak is de druk op het project ("deadlines") groot. Dit kan leiden tot

overhaaste beslissingen: “Telang nadenken is niet goed, maar sentimentele besluitvorming is erger.”

5.3 Gezamenlijke standaarden en architectuur

Een zeer belangrijk aspect van de aanpak in samenwerkingsprojecten zijn afspraken over gezamenlijke standaarden zoals een gezamenlijke architectuur. De stand van zaken is volgens de deelnemers als volgt. (Het antwoord is hier weergegeven als een figuur omdat de vraag is voorgelegd als een 5 puntschaal met alleen uiteinden.)

Figuur 1 Antwoorden op de Vraag: “Ligt er een gezamenlijke architectuur ten grondslag aan de samenwerkingsprojecten waarbij u betrokken bent (geweest)?”

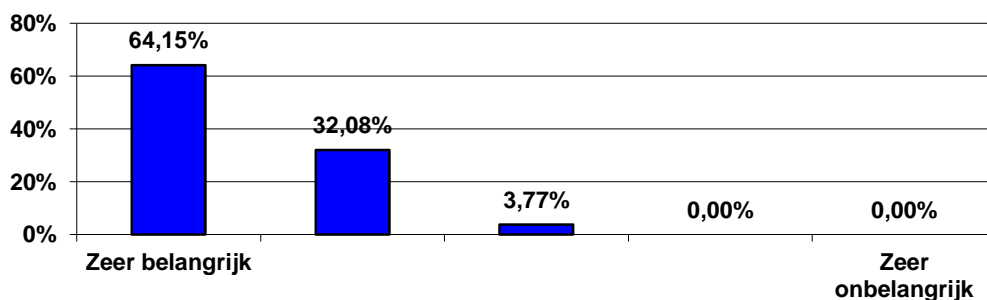


Gemiddeld: 2,9

Deze antwoorden wijken wellicht af van wat men zou verwachten: een gezamenlijke architectuur in het overgrote deel van de gevallen. Blijkbaar moet die nog opgebouwd worden. In 44% van de projecten waarin de panelleden geparticipeerd hebben is er een gezamenlijke architectuur; in 33% van de projecten is dit niet het geval.

De vraag is dan ook gesteld naar het belang dat men hecht aan een gezamenlijke architectuur:

Figuur 2 Antwoorden op Vraag: “In hoeverre vind u het belangrijk dat er een gezamenlijke architectuur aan ten grondslag ligt?”



Gemiddeld: 1,4

Vrijwel iedereen vindt een gezamenlijke architectuur (zeer) belangrijk: 96%. Het wordt beschouwd als een belangrijke randvoorwaarde van samenwerking. De motivering valt in drie delen uiteen:

1. Gezamenlijke architectuur geeft *inzicht* in het gezamenlijk proces. Het voorkomt misverstanden tussen de betrokkenen. “Als je niet uitgaat van de zelfde principes dan begrijp je elkaar onvoldoende, wat leidt tot slechte samenwerking.”

“Zeventig procent van de ondervonden problemen is het gevolg van misverstanden tussen de samenwerkende organisaties. Misverstanden tgv onduidelijkheid in de samenhang van de processen en gegevensstromen (architectuur dus).” “Architectuur geeft inzicht in de samenhang van het proces. Laat zien dat nieuwe services aansluiten bij bestaande services in de betrokken organisaties.

2. Gezamenlijke architectuur draagt bij aan de *samenhang of cohesie* in het project. “Het gaat om de cohesie tussen de verschillende componenten die wordt ontwikkeld binen je samenwerkingsverband.” “Projecten zijn in de ideale situatie geen geïsoleerde samenwerkingsvormen maar stappen op weg naar een optimale vorm van samenwerking. Architectuur is daarvoor randvoorwaarde.” “De kans is anders heel klein dat ‘de diensten van anderen’ aansluiten op die van ons.” “Het gaat bij samenwerking niet over werkverdeling maar over het samensmelten van processen. Net als bij bouwprojecten vraagt dit om een gedegen architectuur.”

3. Architectuur is het *richtinggevende kader*: “Het is als een bestemmingsplan, dat geeft ook richting aan ontwikkelingspanningen. Geen architectuur, geen richting.” “Een gedeeld kader is nodig om dezelfde kant op te kunnen bewegen.” “Er is een gemeenschappelijke ‘mental map’, c.q. een raamwerk nodig voor de e-overheid, maar dat hoeft niet persé een architectuur te zijn; NORA is veel te dik!”

Er wordt verschillend gedacht over de ontwikkeling van dit kader. Sommigen vinden dat het van te voren moet worden vastgelegd door de betrokken organisaties: “De gemeenschappelijke structuur is dan al afgesproken tussen de architecten van de betrokken organisaties. Hierdoor is veel overleg bij vernieuwing niet meer nodig, en als het moet kan dit door het gremium dat zich bezig houdt met de gemeenschappelijke architectuur gebeuren.” Anderen vinden dat dit tijdens het project gebeurt of moet gebeuren: “Ik zie architectuur als het resultaat van gezamenlijke beeldvorming en onderhandeling tussen stakeholders. In mijn opvatting vindt dit enkel plaats in een politiek bestuurlijke context ofwel het non-interventie principe gaat altijd voor (geen bestuurlijke, organisatorische, procesmatige etc. consequenties als het effe kan).” “Vaak wordt een architectuur gedurende het traject ontwikkeld. De architecturen zijn meestal nog niet geschikt voor

bestuurders, die feitelijk de samenwerking tot stand moeten brengen.”

Uit de bovenstaande discrepantie tussen het daadwerkelijk niet bestaan van (voldoende) gezamenlijke architectuur in 33% van de gevallen en de zeer breed onderschreven noodzaak van zo'n architectuur kan men de conclusie trekken dat een gezamenlijke architectuur vaak nog gedurende het project ontwikkeld of afgemaakt moet worden.

5.4 Investerings/kosten

Volgens de deelnemers wordt bij de investeringen of kosten in samenwerkingsprojecten meestal niet voor de goedkoopste variant gekozen wordt. Ruim de helft is deze mening toegedaan. Slechts 14 % vindt dat wel voor de goedkoopste oplossing gekozen wordt. Zelf zouden de deelnemers ook niet voor de goedkoopste variant kiezen: 71% zou dit niet doen. Zie Tabel

De deelnemers verklaren dit door in grote meerderheid (79%) de stelling te onderschrijven dat samenwerking op korte termijn kostenverhogend is en op langere termijn kostenverlagend. Zie Tabel De meerderheid (54%) kan echter niet inschatten of dit leidt tot een verhoging van de administratieve lasten. Waarschijnlijk wordt dit geassocieerd met lasten voor burgers en bedrijven, niet voor het project zelf: “Overigens geldt de kostenverlaging niet alleen de eigen organisatie maar kan dit ook een maatschappelijk effect beogen. De administratieve last voor de burger kan verlaagd worden, terwijl de kosten voor de organisatie die het uitvoert hoger zijn geworden.”

Samenwerkingsprojecten verlangen volgens de meeste deelnemers een investering die op de langere termijn terugverdiend wordt. “Op korte termijn kostenverhogend door de coördinatielast. Op lange termijn werkt het kostenverlagend.” “Samenwerken kost in eerste instantie meer. Men gooit de oude schoenen niet weg alvorens Het rendement is er primair voor de eindgebruiker! Uiteindelijk zullen de kosten naar beneden gaan omdat er sneller sprake is van een standaard (een commodity) waarvan de prijzen snel afnemen.” “Bij het realiseren van het project werkt het tijd- en kostenverhogend. Als het project gerealiseerd is, leidt de implementatie ervan tot structureel lagere kosten.”

Volgens sommigen moet er wel wat gedaan worden om het effect van kostenverlaging op termijn te bereiken: “Uiteindelijk potentieel is sterk kostenverlagend maar in de praktijk wordt dit nog niet behaald: er moeten dan wel gemeenschappelijke processen en systemen in de plaats komen van deelsystemen bij ketenpartners. Dat is op dit moment nog nauwelijks het geval.” “Zoals samenwerking nu politiek, bestuurlijk en inhoudelijk (constant veranderende requirements bijvoorbeeld) wordt aangevlogen is kostenverlaging nog ver weg”.

Tabel 17 Meningen over kosten en lasten van samenwerkingsprojecten (%)

VRAAG	Zeereens	Eens	Neutraal	On-eens	Zeeroneens
Samenwerking is op korte termijn kostenverhogend door de coördinatielast. Op lange termijn werkt het kostenverlagend."	28	51	14	5	5
Door de onderlinge afhankelijkheid die gepaard gaat met samenwerking nemen de administratieve lasten toe in plaats van af.	4	6	54	27	9

5.5 Informatievoorziening

Een andere belangrijke randvoorwaarde in samenwerkingsprojecten is een goede informatievoorziening. (Basis)registraties spelen hierin een belangrijke rol. Kwalitatief betrouwbare en valide informatie moet uitgewisseld kunnen worden. Dit geldt zeker voor projecten die beginnen aan ketenvorming. Welk belang hechten de deelnemers aan de onderlinge informatievoorziening? Hoe moet de kwaliteit hiervan gegarandeerd worden?

Tabel 18 Meningen over de informatievoorziening in samenwerkingsprojecten

UITSPRAAK	Zeereens	Eens	Neutraal	On-eens	Zeeroneens
"Informatie van andere organisaties is nodig voor ons primaire proces"	45	36	15	4	0
"Kwaliteitscontrole op wat eruit gaat bij de een en wat erin komt bij de ander."	19	33	33	11	4
"Minimaliseer het aantal bronnen van informatie, concentreer dit rond een aantal houders van (basis)registraties in de keten."	35	45	7	7	6

Een grote meerderheid (81%) onderschrijft de noodzaak van informatie-uitwisseling. Zij ondersteunen zelfs de uitspraak dat dit nodig is voor het *eigen* primaire proces. Zo belangrijk is de samenwerking dus voor hen geworden. Een

meerderheid (52%) vindt ook dat er een kwaliteitscontrole moet zijn op wat eruit gaat bij de een, en erin komt bij de ander. Men verschilt alleen van mening over de wijze waarop dit gerealiseerd moet worden. Zo meteen volgen de toelichtingen.

Verder is 80% van mening dat het aantal bronnen van informatie beperkt gehouden moet worden, en dat deze geconcentreerd moeten worden bij de houders van (basis)registraties.

Het overgrote deel van de deelnemers vindt dat de verantwoordelijkheid voor de verzorging en de kwaliteit van de informatie ligt bij de bronhouder. Daar moet geen overall controle overheen gaan. "Kwaliteit is de verantwoordelijkheid van de bronhouder. Deze moet zorgen voor optimale kwaliteit. De andere gebruikers van het gegeven moeten er vanuit gaan dat het correct is." Ik vind dat je er vanuit moet gaan dat wat je hebt gekregen van de ketenpartner juist is en je daar dus vanuit moet gaan. Dat is het principe van de juistheid bewaken bij de bron!!" "Bronregisters horen bij een partij die belang heeft bij een goede kwaliteit ervan. Het aantal maakt niet uit." "Een organisatie moet toch in staat zijn zelf te zorgen voor voldoende kwaliteit? Waarom moet dat dan weer gecontroleerd worden. Het hele controle op controle denken vertraagt vernieuwingen."

"Tussentijdse kwaliteitscontrole op ketenschakelpunten is het paard achter de wagen spannen. Vertrouwen wordt er eerder door geschaad dan door gesterkt en kostenvoordelen worden niet behaald. Bouw kwaliteitscontrole in over de hele voortbrengingsketen, maar dan op basis van kwaliteitsmanagementprincipes en te behalen (non)functional requirements en verdere bepalingen in SLA's".

Een enkeling vindt dat de kwaliteitscontrole wel gezamenlijk moet plaatsvinden: "Formuleer gezamenlijk de waarde van de informatie van de bronnen, zet daar dan ook de controle op die nodig is en je kunt net zo veel bronnen gerbuiken als je wilt."

5.6 Taakverdeling in samenwerkingsprojecten

In samenwerkingsprojecten moeten nieuwe taken verdeeld worden. Dat is geen eenvoudige zaak. Er zijn veel actoren en lagen bij betrokken. Met name de relatie tussen bestuurders, projectleiders, uitvoerders en externe adviseurs is hier een probleem. Er moeten afspraken gemaakt worden over de respectievelijke bijdragen. We gaan hier vooral in op de betrokken lagen, de bijdragen van de verschillende partijen en de afspraken die gemaakt worden. Belangrijke strategische bestuurlijke kwesties over regie versus onderhandeling of consensus komen verderop aan de orde.

Een duidelijke meerderheid van 61% is van mening dat er teveel lagen liggen tussen bestuur en uitvoering van de samenwerkingsprojecten. Een zeer kritische deelnemer zegt hetvolgende: "Er zijn teveel bestuurlijke lagen bij betrokken, er is feitelijk niets gedelegeerd (maar dan kan ook niet als je niet helder hebt wat je wil bereiken, op welke termijn en wat voor jou acceptabele consequenties zijn); in feite spreken we binnen de overheid van allerlei varianten van uitbesteden bij anderen (ook marktpartijen) zonder volgens mij enige notie hebben wat te weeg wordt gebracht (welke weg wordt ingeslagen)".

Tabel 19 Meningen over de rol van diverse actoren in samenwerkingsprojecten

UITSPRAAK	Zeereens	Eens	Neutraal	On-eens	Zeeron-eens
“Er zitten met name te véél lagen tussen de uitvoering en bestuur.	28	33	25	9	5
“Bestuurders zouden moeten worden aangesproken op hun vermogen om samen te werken en hun bereidheid daartoe en minder op 'hun eigen successen”	60	33	25	9	5
“Het middle-management speelt hier een ambigue rol. Enerzijds de motor van lopende zaken. Anderzijds kent het een grote afstand tot zowel werkvloer als bestuurlijke top.”	16	21	38	21	4
“Is er veel gebruik gemaakt van externe adviseurs?”	Ja, heel veel 43	43	8	6	Nee, nooit 0
Vind u dat er bij dit soort projecten gebruik gemaakt moet worden van externe adviseurs	Ja, zeker 28	34	26	11	Zeker niet 0

Een zeer grote meerderheid van de deelnemers (93%) wijst een beschuldigende vinger naar de bestuurders. Die zouden meer georiënteerd moeten zijn op en geëquipeerd tot samenwerking, in plaats van op te komen voor hun eigen organisatie en eigen successen. “Bestuurders zouden moeten gáán voor het beste resultaat, als dat met samenwerking tot stand kan komen moet men de persoonlijke doelen daaraan ondergeschikt maken. Bestuurders zouden geen persoonlijke doelen moeten hebben met dat wat ze besturen, maar de belangen van dat wat ze besturen boven alles moeten stellen. Een goede middel manager weet dat hij in die rol zit en kan hier mee omgaan. De bereidheid om samen te werken zou een van de eisen van het selectieproces voor iedere medewerker en bestuurder moeten zijn.” “De eindverantwoordelijkheid wordt door overheidsorganisaties alleen geaccepteerd op basis van hiërarchie. Een MT lid accepteert een projectleider niet als eindverantwoordelijke. Dit zou voor de opdracht van zijn project wel zo moeten zijn. Dit werkt zo door de hele organisatie.”

Het middenmanagement (tussen bestuurders en uitvoerders) krijgt minder de wind van voren. Ongeveer een derde (37%) vindt dat dit management niet goed weet om te gaan met haar ambigue rol. “Door het grote aantal betrokkenen en verdeelde verantwoordelijkheden en bevoegdheden is het middlemanagement zowel dader als slachtoffer waar het gaat om onnodige bureaucratie en onvoldoende betrokkenheid”.

Volgens 86% wordt bij de samenwerkingsprojecten (heel) veel gebruik gemaakt van externe adviseurs. Een meerderheid van 62% vindt dat dit ook noodzakelijk is. Hiervoor worden de volgende redenen gegeven.

In de eerste plaats is volgens een groep deelnemers de kennis en capaciteit bij de overheid zelf beperkt. "Bepaalde kennis is binnen de overheid niet voorhanden. Een project draaien kost capaciteit die de deelnemende organisaties niet kunnen vrijmaken". "Bepaalde competencies komen van buiten." "Projectinzet gaat vaak ten koste van regulier werk. Het is dus ondenkbaar projecten te realiseren zonder externen".

Een tweede rol van externe adviseurs is hun vermeende onafhankelijkheid: "Externe adviseurs hebben als voordeel dat ze minder last hebben van de politiek binnen een organisatie. Samenwerkingsverbanden slagen het best als ze door een onafhankelijke partij (kan overheid zijn) worden uitgevoerd met interne en externe medewerkers." "Externe adviseurs, mits ingeschakeld met een heldere opdracht, kunnen projectblindheid tegengaan en bij eventuele divergerende belangen aanvaardbare compromissen aandragen."

Een grote middencategorie is echter van mening dat het inzetten van externe adviseurs beperkt moet gebeuren: "maar dan in beperkte mate, en alleen voor hoofdlijnen en dus niet voor uitvoering die wij zelf ook aankunnen. Daardoor voorkom je een extra overdrachts-/inleerprobleem bij de implementatie." "Goede mix aan externe deskundigheid en vaste medewerkers om resultaten te kunnen borgen en opdrachtgeverschap in te vullen."

Een andere grote groep wil niet dat de overheid controle over het project verliest door veel externe adviseurs in te huren: "Externe advisering is altijd goed maar de organisatie moet zorgen zelf voldoende competenties in huis te hebben/op te bouwen zodat er geen afhankelijkheid ontstaat. En door zelf naar architectuur en aanpak toe te werken kan het belang van de adviseur worden teruggedrongen." "Ideeën en concepten moet de overheid zelf (!) ontwikkelen, op haalbaarheid laten toetsen door externe adviseurs, en deze adviseurs dus niet de ideeën laten bedenken."

Tenslotte is 11% van de deelnemers minder te spreken over de inzet van externe adviseurs: "Het echte probleem is dat intermediaire clubs als GBO, ICTU, etc. vaak worden vertegenwoordigd door ingehuurde krachten die feitelijk van de verschillende primaire processen van de betrokken uitvoerende instanties nauwelijks weet hebben. Bovendien worden zij in mijn opvatting vaak overschat in kennis, kunde etc. en in wat ze hebben te melden."

Bij taakverdeling worden uiteraard afspraken gemaakt. Bij samenwerkingsprojecten zijn deze van bijzonder belang voor de voortgang en het onderling vertrouwen. Men houdt zich niet altijd aan afspraken en wie moet dan ter verantwoording geroepen worden? De uitspraak "*Afspraken moeten heel expliciet zijn*" wordt door 81% van de deelnemers ondersteund. De vraag is gesteld of "*Service Level Agreements en DAP's hierbij een rol zouden kunnen spelen. Formaliseren zij niet het wantrouwen?*" (uitspraak uit Ronde 1). De grootste groep deelnemers was het niet met deze uitspraak eens (42%). "Een SLA is geen motie van wantrouwen. Dat is gewoon een goed opdrachtgever-/nemerschap. Wel zakelijk met elkaar blijven omgaan en geen mietjesgedrag. We moeten ons houden aan afspraken." "Op het laagste niveau zijn SLA's en DAP's onontkoombaar, om vast te kunnen stellen of er gebeurt wat er moet gebeuren. Dat laat onverlet dat je op hogere niveau's (tactisch en strategisch) samen op inhoud stuurt." "1. Aan begin van een project moeten afspraken voldoende ruimte bieden. Bij in productionenamen moeten gedetailleerde afspraken over serviceniveaus worden gemaakt. 2. Formele vastlegging als onderdeel van als volwassen met elkaar een project uitvoeren is een must. Ketensamenwerking waarbij overheden samenwerken is m.i. niet anders dan als private partijen dit doen. Dan leg je gewoon zaken formeel vast zonder dat dit de voortgang frustreert."

Andere nuanceren de rol van formele afspraken en zien die vooral in een bepaalde fase van het proces: "In beginfase moet je niet alles dichttimmeren; in een latere fase moeten er duidelijke afspraken zijn die zijn vastgelegd in bijv. SIA. Als je al een mening bent toegedaan over bijv. expliciete afspraken dat die niet nodig zijn dan is hier zeker sprake van verschil van mening m.b.t. de aanpak. Bij sterke regie horen zeker expliciete afspraken die zijn vastgelegd!" "ik denk dat het afhankelijk is van de fase waarin een project zich bevindt hoe strak de afspraken moeten zijn. Wanneer je overgaat naar een beheerfase heb je andere afspraken nodig dan in een verkennende fase". "Ja, de fase van een project doet er zeer toe. Hierbij een vurig pleidooi om een project een permanente innovatiesectie te geven (niet té expliciete afspraken, nog geen SLA), en een meer formele voortbrengingsorganisatie, waarbij het realiseren van deliverables die aan een SLA kunnen voldoen centraal staat. In de beheer en consolidatie sectie van een project staat een SLA en het verbeteren van betrouwbaarheid en efficiëncy van deliverables ((ICT)services) centraal."

Tenslotte is er nog ongeveer 19% die tegen formele afspraken als in SLA's en DAP's zijn: "Hoe explicieter de afspraken, hoe vaker men elkaar aanspreekt op het niet nakomen daarvan. En elkaar met SLA en DAP bestrijden werkt ook niet. Die worden gemaakt en verder in de kast opgeborgen." "Gewone afspraken moeten voldoende zijn om aan de slag te kunnen en te weten wat men van elkaar verwacht. Beheer om het beheer is zinloos. Het gaat er om duidelijkheid te scheppen en te weten wat men moet doen." "Zorg dat er geleerd kan worden van de fouten. De vorm waarin je de afspraken giet is van minder belang."

5.7 Omgaan met verschillen

Op de vraag hoe samenwerkingsprojecten moeten omgaan met al deze verschillen komt een zeer divers antwoord dat natuurlijk samenhangt met de soort van verschillen (zie boven) die men centraal stelt. Het overgrote deel van de deelnemers legt de nadruk op open communicatie vanaf het prille begin van de samenwerking. "Openheid! Dat scheidt ook vertrouwen." "Weer die gemeenschappelijke startbijeenkomst. Met opdrachten waarin onderling moet worden samengewerkt." "Maak de verschillen bespreekbaar en respecteer de verschillen waar mogelijk. Ga van daaruit een samenwerkingsprogramma neerzetten." "Door eerst de verschillende visies op het doel te laten uitkristalliseren kun je misschien een gemeenschappelijk referentiekader krijgen". "Verschillen moeten niet verhuld worden, maar zichtbaar gemaakt en op top bestuurlijk niveau bespreekbaar."

Deze ietwat idealistisch klinkende oproep tot openheid en transparantie moet volgens sommigen gerealiseerd worden met professionele technieken. "Wat werkt is ruimte creëren voor een permanent proces van leren. Daarbij moeten fouten gemaakt mogen worden. Deelnemers moeten hier niet op afgerekend worden. Voor deze benadering zijn al lang volwassen ontwikkel- en projectmanagementmethodieken op de markt beschikbaar."

Op de hiervoor meest genoemde verschillen, die van belangen en van bestuurlijke wil is doorgediscussieerd. De overige verschillen, zoals die van cultuur en technologie hebben weinig toelichting gekregen.

Verschillende *belangen* hebben de meeste aandacht gekregen. Maar liefst 96% van de deelnemers vinden dat het zeer belangrijk is dat de eigen belangen die je als organisatie bij de samenwerking hebt bij dit soort projecten voor het voetlicht komen en dat daar onderling open over gecommuniceerd wordt; 49% is het daar zelfs zeer mee eens. Toch gebeurt dit niet vaak. Het grootste deel van de deelnemers verklaart dit door angst. "ANGST! ANGST! ANGST! Veel medewerkers zijn bang voor verlies van hun status, hun positie en vrezes zelfs voor hun baan. Een medewerker die een fout maakt, wordt gezien als een medewerker die een 'misstap' begaat en dat wordt hem of haar vaak jaaaaaaren nagedragen. Wie durft dan nog vol gas en open te opereren in een omgeving waar zakelijke creativiteit en innovatief vermogen eigenlijk een belangrijke factor is voor het behalen van succes?" "Angst: als je je eigen feiten en wensen op tafel legt kunnen anderen die misbruiken."

Enkelen wijzen ook op het misbruik van openheid. Een deelnemer noemt drie fundamentele redenen: "1. Omdat je niet weet hoe de ander met die openheid omgaat (dit betekent in feite ook: geen vertrouwen in de ander) 2. Samenwerking is voor sommigen gelijk aan onderhandeling, en bij onderhandeling leg je niet alle kaarten op tafel. 3. Overheden zijn niet gewend elkaar aan te spreken, dus openheid wil ook zeggen dat je open bent over wat je vindt van andermans wijze van samenwerking. En dat wordt gezien als kritiek op elkaar!".

Anderen wijzen op de tegenstelling tussen het bespreken van belangen van organisaties en de mooie idealen van de elektronische overheid als geheel. "Spreken in termen van 'belangen'; dat staat nogal eens op afstand van de mooie doelstellingen die 'we' zeggen na te streven." "Omdat ze natuurlijk verraden dat het om het belang van de organisatie gaat en niet om het belang van de burger". "Soms worden deze belangen niet uitgesproken omdat ze tegenstrijdig zijn aan de ketensamenwerking".

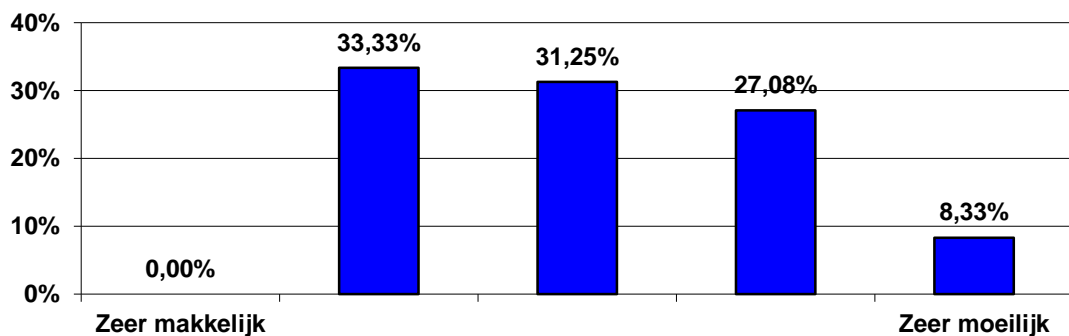
Weer anderen vinden het spreken over belangen confronterend. “Het kan confronterend zijn, zeker als je eigen belang de andere organisatie(s) direct raakt. De verwachting kan zijn dat de belangentegenstelling "vanzelf verdwijnt" Het oplossen van belangentegenstellingen kan politieke interventies nodig maken. En er kunnen belemmeringen zijn om die interventies te vragen.”

Wat betreft de *bestuurlijke wil* wordt gewezen op het tekort schieten van de politiek, de bestuurlijk verantwoordelijken en de managers. Het zou schorten aan hun commitment. “Gevraagd wordt een duidelijk commitment van betrokken politiek, bestuurders en managers aan de gestelde doelen. Van hoog naar laag moet men monitoren op de aanwezigheid van ditzelfde commitment.” “Politieke uitvoering en bestuurlijke verantwoordelijkheid moeten geherstructureerd worden.” Een deelnemer wil dit stimuleren door “financiële prikkels en het belonen van resultaten van samenwerkingsprojecten.”

5.8 Conflicthantering

In samenwerkingsprojecten is omgaan met meningsverschillen en conflicten zeer belangrijk. Ruim een derde van de deelnemers (35%) vond het (zeer) moeilijk om bij verschillen van mening tot een vergelijk te komen. Een derde (33%) vond dit makkelijk. Zie Figuur 3.

Figuur 3 Antwoorden op Vraag: “Vond U het bij verschil van mening makkelijk of moeilijk om tot een vergelijk te komen”?



Gemiddeld 3.1

Degenen die het (zeer) moeilijk vonden om tot een vergelijk te komen geven argumenten als de volgende. Een eerste groep ziet deze problemen als inherent aan dit soort grootschalige samenwerkingsprojecten. “Dit hangt samen met de complexiteit van het samenwerkingsverband: veel deelnemers, veel complexiteit”. “Samenwerken op afstand is lastig en al helemaal als er geen besturingsstructuur is ingericht..” “Afweging verschillende belangen soms erg lastig”. “Kost heel veel tijd.”

Voor de middengroep verschilt het van geval tot geval: “hangt heel erg van project af. bij digid en Suwi is dat prima. bij OTP lastiger bijvoorbeeld. Bij een traject als Kenniscentrum is dat heel lastig. dus er is geen eenduidig antwoord mogelijk voor mij.”

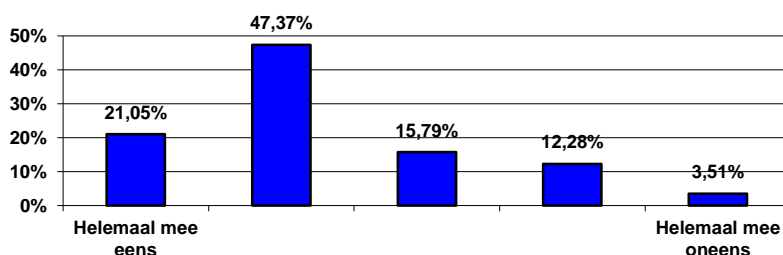
Degenen die het makkelijk vonden om tot een vergelijk te komen leggen sterk de nadruk op het feit dat het moet en dat waar een wil ook een weg is: “Iedereen snapt wel dat je verder moet met elkaar.” “waar een wil is... en daar zit ook het makke: delen we het beeld wel en willen we daar ook allemaal in hetzelfde tempo naar toe?”. “Wat je zelf geeft krijg je ook terug (boemerang). Openheid, aanspreken met respect (niet op de man maar op de bal), etc. leiden tot een samenwerkingsrelatie waarin effectief geopereerd kan worden ook al ben je het niet altijd eens”.

Het kan ook echt misgaan in samenwerkingsprojecten. De vraag is of er dan procedures voor conflictoplossing voorhanden moeten zijn. Volgens 32% van de deelnemers zijn die er (meestal) niet. Volgens 28% zijn die er (meestal) wel, terwijl 36 % aangeeft dat ze er soms wel en soms niet zijn. Dit wordt ongeveer gelijk positief of negatief gewaardeerd (34% versus 32%), afhankelijk van het gegeven antwoord.

Daar waar dergelijke procedures *niet* bestaan kan dit ook positief of negatief gewaardeerd worden. De afwezigheid wordt niet erg gevonden omdat dit zou passen bij ‘polderen’ of netwerken als manier om met elkaar om te gaan: “Zowel in ons NL-polderlandschap als in een netwerk omgeving is niemand de baas. We zijn (onbewust) wellicht vooruitstrevender dan we denken met dat gepolder. Procedures helpen niet erg. Wel overleg”. “Samenwerken gaat om vertrouwen. Dat bouw je niet alleen op door samen te werken, maar ook door samen, op een transparante manier, tot oplossingen voor problemen te komen.” “Procedure kan ondersteunen maar nog belangrijker is het vertrouwen, samenwerken, respect voor ieders organisatiecultuur.”

Deze laatste uitspraak is voorgelegd in Ronde 2

Figuur 4. Reacties op uitspraak: “Procedure kan ondersteunen maar nog belangrijker is het vertrouwen, samenwerken, respect voor ieders organisatiecultuur.”



Gemiddeld: 2,3

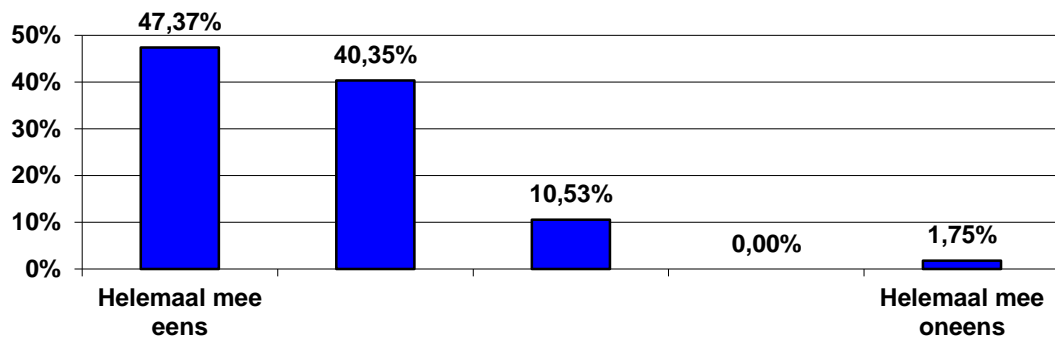
Deze uitspraak wordt door 68% van de deelnemers in Ronde 2 ondersteund.

Anderen vinden het niet aanwezig zijn van procedures wel problematisch: “Zonder governance geen succes als het te leveren resultaat afhangt van meerdere bedrijven / bedrijfsculturen. “Er is grote behoefte aan een betere governance op ketenprojecten”. “Conflicten in de zin van belangentegenstelling komen aan de bestuurstafel zelden helder naar boven. Vandaar dat er niet altijd sprake is van escalatieprocedures”.

Waar deze procedures wel bestaan worden hier ook meer positieve en meer negatieve kanttekeningen bij gezet: “Voorkomt rondzingen, met alle gedoe

vandien.” “Maar tijdens het inrichten (ontwikkeling) en uitvoeren (operatie) blijft het nodig om heel veel ad hoc op te lossen”. “De escalatieprocedure is vaak wel helder, maar het is vaak niet de goede procedure; de beslissing wordt soms ergens naartoe gedelegeerd waar de expertise niet is om een goed oordeel te vellen.” “Zeer heldere escalatieprocedures zijn binnen de overheidsorganisatie geen garantie voor een snelle besluitvorming. Het wordt nooit echt hard gespeeld.” Deze laatste uitspraak is voorgelegd in Ronde 2:

Figuur 5. Reacties op uitspraak: “Zeer heldere escalatieprocedures zijn binnen de overheidsorganisatie geen garantie voor een snelle besluitvorming. Het wordt nooit echt hard gespeeld.”



Gemiddeld: 1,7

Deze uitspraak wordt zelfs door 87% van het panel onderschreven. Dit betekent dat als er al procedures zijn voor conflictoplossing en tegen escalatie, dat deze dan weinig effect hebben, in elk geval niet op de besluitvorming.

Als formele procedures bij onenigheid niet veel effect hebben, groeien de deelnemers aan samenwerkingsprojecten dan in de praktijk naar elkaar toe tijdens het ‘polderen’ of netwerken? Voor de organisaties geldt dat volgens de deelnemers in elk geval wel. In Sectie 6.2 wordt gerapporteerd dat 78% vindt dat organisaties naar elkaar toegegroeid zijn gedurende het project.

5.9 Besturingsmodel: beheer en coördinatie van samenwerkingsprojecten

De vraag hoe samenwerkingsprojecten bestuurd moeten worden is misschien wel het heetste hangijzer in de gehele problematiek. Zo is het de vraag of er een nieuw besturingsmodel moet komen voor dit soort projecten en of deze projecten meer centrale regie (van bestuurders) verlangen of juist meer autonomie en onderhandeling van projectleiders en uitvoerders. De antwoorden op deze vragen lopen sterk uiteen. Zo ook in dit panel. Toch zijn er een aantal vragen die in het panel antwoorden met zeer grote meerderheid, ja bijna consensus verkrijgen.

In Ronde 1 werd deze problematiek met de volgende vragen en antwoorden geïntroduceerd:

Tabel 20 Meningen over regie en strategisch management in samenwerkingsprojecten

UITSPRAAK	Zeereens	Eens	Neutraal	On-eens	Zeeroeens
“Een stevige vorm van regie is onontbeerlijk.”	53	37	8	0	2
“Die regie stelt niet veel voor als deze niet politiek belegd is”.	25	25	30	9	11
“Samenwerking in ketens berust niet zozeer op directe supervisie, maar op wederzijds vertrouwen.”	34	43	17	6	0
“Het strategisch management moet niet willen beslissen over alles. Een hoop beslissingen zijn van operationele aard en kunnen beter op projectniveau genomen worden”	45	42	7	6	0

Een zeer grote meerderheid van 90% onderschrijft de stelling dat een stevige vorm van regie onontbeerlijk is. De helft (50%) vindt dat deze politiek belegd moet zijn. Dit is dus een appèl aan de politiek-bestuurlijk verantwoordelijken. Ogenscheinlijk recht daartegenover staat de tevens met grote meerderheid (77%) onderschreven stelling dat samenwerking in ketens niet zozeer berust op directe supervisie, maar op wederzijds vertrouwen. Daarbij ondersteunt een nog grotere meerderheid (87%) de uitspraak dat het strategisch management niet alles moet willen beslissen en dat een hoop beslissingen van operationele aard beter op projectniveau genomen kunnen worden.

Deze twee standpunten zijn alleen te verenigen als men een regie die bestaat uit het aangeven van een kader, doelstellingen en het op afstand sturen zou willen combineren met een grote mate van autonomie in de uitvoering. Dat zou een nieuw besturingsmodel voor overheidsprojecten betekenen. Daarom is nagegaan hoe het panel dit zou willen invullen. In Tabel 21 staan de belangrijkste antwoorden.

Het blijkt dat een tweederde meerderheid van 67% voorstander is van een nieuw besturingsmodel dat de bestaande verticale aansturing en in toenemende mate horizontale uitvoering doorbreekt omdat deze tot teveel spanningen leidt. Over de invulling hiervan zijn de meningen echter verdeeld. Bijna de helft (49%) wil een apart bestuur met bevoegdheden over de organisaties heen, maar 36% wil dit niet. Meer dan de helft vindt dat een eventueel nieuw beheer in een neutrale omgeving belegd moet worden, maar 31% is het daar niet mee eens. De toelichtingen zullen hier duidelijkheid moeten scheppen.

Tabel 21 Meningen over een besturingsmodel voor samenwerkingsprojecten

UITSPRAAK	Zeer eens	Eens	Neutraal	On-eens	Zeer oneens
"Er is een nieuw besturingsmodel nodig. Nu wordt verticaal gestuurd en in toenemende mate horizontaal uitgevoerd. Dat geeft allerlei spanningen."	21	45	20	12	2
"Een apart bestuur met bevoegdheden over de organisaties heen zou projecten zeer ten goede komen."	29	20	16	20	16
"Dat samenwerken is allemaal wel leuk en aardig, maar wanneer er nieuw beheer moet worden ingericht, dient dat wel in een neutrale omgeving belegd te worden."	21	33	15	23	8

Zij die voor een nieuw besturingsmodel zijn geven aan dat er sturing moet worden gegeven aan samenwerkingsprojecten, maar aarzelen bij het woord bestuur en stellen andere namen voor: *"Eigenlijk geen apart bestuur, maar wel een besturingsmodel dat de besturing van de keten, over de organisatiegrenzen heen vormgeeft."* *"Of de term bestuur goed gekozen is weet ik niet. Er moet in elk geval in ketens een erkende belsuitvormende laag zijn waar iedereen in de keten zich aan conformeert."* *"Een hiërarchisch besturingsmodel werkt niet of slecht. Het scheiden van inhoud en bestuur werkt helemaal niet daar waar de uitdaging en risico's juist zitten op het grensvlak tussen bestuur (beheersbaarheid van verlengde ketens) en complexe inhoud (verbinden van diverse bedrijfsculturen (contexten) en daarmee van verschillende semantische en kwalitatieve kenmerken van datatypen en methoden om die datatypen te manipuleren. Een architectuur/projectboard moet het mandaat hebben van alle betrokken partijen om dwingende besluiten te nemen voor het project én alle betrokken partijen. Is dat vertrouwen er niet bij een of meer deelnemende organisaties bezint dan voor ge begint."*

Ofschoon vrijwel iedereen vindt dat er op de een of andere manier leiding moet worden gegeven aan samenwerkingsprojecten, waardoor velen kiezen voor een vorm van bestuur keert de grootste groep deelnemers zich in elk geval tegen een apart bestuur: *"Een apart bestuur kan gemakkelijk mislukken. Bestuur moet zelf belang hebben bij de uitkomst."* *"Geen apart bestuur: de horizontale verantwoordelijkheid neerleggen bij bestaande bestuurslagen"* *'Aparte lagen → aparte problemen.'* *"Geen extra bestuurlijke lagen ertussen plaatsen. Bij BZK hebben we al een trekker en politiek verantwoordelijke: de Stass."*

Anderen zijn op genuanceerde wijze wel voor een apart bestuur. *"Dat aparte bestuur over organisaties heen is in de loonketen succesvol gebleken maar dit moet je situationeel bekijken en niet tot standaard voor ketensamenwerking verheffen."* Anderen pleiten voor een 'projectboard' of voor "een matrixsturing waarbij verantwoordelijkheden en taken elkaar kruisen en dus afgestemd moeten worden". *"In elk geval is het van belang om in landelijke grootschalige projecten te handelen als een netwerkorganisatie"*.

Het is duidelijk dat de deelnemers er bij de toelichting op deze vragen niet uitkomen: wat de sturing van samenwerkingsprojecten precies moet inhouden?

Men kiest voor beheer in een neutrale omgeving, maar het mag geen apart bestuur zijn. Enerzijds roept men om meer regie maar anderzijds wil men de sturing in de eigen hand houden. In het volgende hoofdstuk, dat gaat over oplossingen wordt nagegaan of de deelnemers deze posities kunnen rijmen in concrete oplossingen.

Samenwerkingsprojecten moeten in elk geval gecoördineerd worden. Daar zijn alle deelnemers het over eens. Dit kan betekenen dat de autonomie van de deelnemende organisaties afneemt. Hoe denkt het panel hierover?

Tabel 22 Meningen over autonomie van organisaties bij de coördinatie

UITSPRAAK	Zeereens	Eens	Neutraal	On-eens	Zeereens
"Samenwerking leidt tot een afname van de mogelijkheden eigen beslissingen te nemen"	13	38	22	23	4
"Omdat mijn organisatie door de samenwerking met andere organisaties van hen afhankelijker wordt vind ik het belangrijk om invloed uit te kunnen oefenen op die organisaties.	14	43	25	16	2
"Bij dit soort projecten hebben organisaties de neiging hun eigen ICT-standaard op te dringen aan de rest."	13	47	23	11	6
"Wanneer voor samenwerking het primaire proces aangepast moet worden gaat het niet door".	2	36	17	36	9
"Samenwerking vergroot de controle die we hebben over ons eigen primair proces".	6	27	35	29	4

Een nipte meerderheid van 51% vindt dat samenwerking inderdaad leidt tot een afname van de mogelijkheid eigen beslissingen te nemen. Toch wordt dit nog door 27% ontkend. Wellicht gaat dit niet van harte. Dit kan een reden zijn voor het feit dat 57% invloed wil kunnen uitoefenen op de andere organisaties in de samenwerking.

Een voornaam twistpunt in de coördinatie kan de keuze voor een bepaalde ICT standaard zijn. Zestig procent vindt dat organisaties daarbij de neiging hebben hun eigen ICT standaard op te dringen aan de rest. De keuze voor zo'n standaard kan er toe leiden dat het eigen primaire proces moet worden aangepast en dat dit op verzet stuit. Volgens 38% gaat het dan niet door, maar volgens 45% toch wel. In elk geval geeft dit verdeelde antwoord aan dat het kiezen van een gezamenlijke ICT standaard in de coördinatie op problemen stuit en vaak niet lukt. Wanneer het wel lukt, hoeft dit volgens een derde van de deelnemers niet te leiden tot een geringere controle over het eigen primaire proces; deze kan juist vergroot worden. Dit kan geïnterpreteerd worden als een

win-win situatie van constructieve samenwerking. Eveneens een derde vindt wel dat dit leidt tot geringere controle.

5.10 Het ketenperspectief

Samenwerkingsprojecten zijn nog geen ketens. Zij kunnen daar wel op uitlopen, of voorbereidend werk doen door noodzakelijke applicaties of voorzieningen gezamenlijk te ontwikkelen en in te voeren, zoals DigiD, Digitaal KlantDossier en basisregistraties. In de laatstgenoemde fase zitten we nu in Nederland. Er zijn in dit land nog weinig 'echte' ketens. De loonaangifte keten en de vervoersketen rond RDW behoren tot de weinige voorbeelden. Een 'echte' keten veronderstelt structurele interne aanpassingen van de samenwerkende organisaties, volledig doorgevoerde gezamenlijke standaarden en architecturen en een bepaalde ketenregie. Wat is volgens de deelnemers de stand van zaken op weg naar ketens?

Tabel 23 Meningen over ketens en kolommen

UITSPRAAK	Zeereens	Eens	Neutraal	On-eens	Zeeron-eens
"Geïntegreerde klantgerichte dienstverlening vraagt om terugtreden van een groot deel van het eigen institutioneel georganiseerde dienstenaanbod van deelnemende organisaties."	29	46	20	5	0
"Weerstand bij innovatie komt vaak voort uit het 'moeten loslaten' van bestaande werkwijzen."	31	46	16	7	0
"Wanneer voor samenwerking het primaire proces aangepast moet worden gaat het niet door".	2	36	17	36	9
"De gezamenlijk ingerichte applicatie is een aanvulling geworden op onze eigen applicatie, terwijl die deze makkelijk had kunnen vervangen".	4	18	31	25	22
"Ketenbelang gaat voor kolombelang, maar dat wordt niet ondersteund door de verantwoordingsrichtlijnen van een ministerie." stelde een deelnemer in Ronde 1. Hoe hoog schat u uw eigen mogelijkheden in om dit in een positieve richting bij te stellen?	Zeer hoog 6	Hoog 34	Hoog noch laag 30	Laag 16	Zeer laag 14

Uit Tabel 23 blijkt dat driekwart van de deelnemers inziet dat geïntegreerde klantgerichte dienstverlening vraagt om het terugtreden van een groot deel van het eigen institutioneel georganiseerde dienstenaanbod. De processen en producten van de samenwerking of de keten gaan voor het eigen aanbod. Een

ongeveer net zo grote groep beseft dat de weerstand die dit oproept voortkomt uit het moeten loslaten van de bestaande werkwijzen. Volgens 38% is deze weerstand zo groot dat gezamenlijke voorzieningen geblokkeerd worden als hierdoor het eigen primaire proces wordt aangetast. Een iets grotere groep van 45% ontkent dit: er is misschien weerstand, maar geen blokkade.

Een ander resultaat kan volgens 22% van de deelnemers zijn dat de gezamenlijk ingerichte applicatie een aanvulling wordt op de eigen applicatie, terwijl de eerste de tweede makkelijk had kunnen vervangen. Er is dan sprake van twee applicaties voor hetzelfde doel en geen integratie. Bijna de helft (47%) ontkent dat dit het resultaat is van de projecten waarbij men betrokken is.

In Ronde 1 verklaarden sommige deelnemers deze weerstand door het 'kolombelang' en het feit dat het ketenbelang niet zou passen bij de ministeriële verantwoording. In Ronde 2 werd gevraagd of de panelleden zich in staat achten om dit gegeven, indien het juist is te veranderen. Hierop komt een sterk verdeeld antwoord. Veertig procent acht zich hiertoe in staat, maar dertig procent niet.

Zij die verandering door individuen of individuele organisaties hier mogelijk achten verklaren dit als volgt: "De houding en gedrag van individuele medewerkers in een samenwerkingsproject kan echt het verschil maken heb ik meermaals ervaren." "Door zichtbaar te maken wat de waarde van een keten kan zijn. Aan de hand van praktijkvoorbeelden doorbreek je dit. Feit is wel dat ook deze verantwoordelijkheden gevat zijn in wet- en regelgeving. En het NL bestuursmodel laat daarin weinig ruimte voor aanpassing." "Nadruk op de keten blijven leggen is een continu proces. De praktijk moet 't verhaal vertellen en de successen van de ketensamenwerking laten zien. De zuilen kunnen worden doorbroken, maar dat vergt tijd & geduld." "Het is een kwestie van "frapper toujours", met andere woorden, langjarig en steeds opnieuw uitleggen wat het effect van ketenbelangen is ten opzichte van de rapportage. Verder helpt het ook om in plaats van verantwoording per organisatie te leveren ook initiatieven te nemen voor verantwoording op ketenniveau (dus meedenken met het ministerie, en aangeven hoe het 'wel kan') "Het ministerie moet niet alleen verantwoording afleggen, maar wordt ook afgerekend ook beleidsdoelstellingen en prestaties. Het besef van de noodzaak van samenwerking en de gevolgen daarvan lijkt wel te groeien."

Zij die verandering hier heel moeilijk achten wijzen vooral op de bestuurlijke indeling van Nederland: "De huidige inrichting van de overheid is gebaseerd op het subsidiariteitsbeginsel (huisje van Thorbecke, het kolombelang voor het gemak). Burger en bedrijf hebben behoefte aan zichtbare, enkelvoudige loketten (platform) waar hij of zij worden geholpen. Maar waar stuit dit op? Gememoreerde stelling is naar mijn opvatting één van de illusies in het politieke discours van de B.V. Nerderland."

Om een keten in de ware zin van het woord in te richten moeten zowel proces- als productketens in kaart gebracht worden. Bij de procesketen moet aangegeven worden welke organisaties achtereenvolgens (serieel) in het proces opgenomen kunnen worden. Bij de productketen moet aangegeven worden welke organisatie welk (deel)product levert in de workflow. Er is dus sprake van meerdere producten. Welke ervaring hebben de deelnemers hiermee?

Tabel 24 Frequentie ervaring met procesketens en productketens

VRAAG	Nee, nooit	Nee, Zelden	Soms wel, soms niet	Ja, meestal	Ja, altijd
Zijn ten behoeve van de projecten de proces-ketens in kaart gebracht?	0	19	39	29	13
Zijn ten behoeve van de projecten de product-ketens in kaart gebracht?	0	19	40	33	8

Opvallend is dat de grootste groep deelnemers hier voor de middencategorie kiest. Een tweede opvallend feit is dat er bij de deelnemers geen ketens bekend zijn waarin helemaal geen processen of producten in kaart gebracht worden. In 42% van de gevallen hebben de deelnemers de ervaring dat procesketens in kaart gebracht worden en in 41% dat de producten in kaart gebracht worden.

Helaas moet de onderzoeker hier de conclusie trekken dat de panelleden de vraag niet begrepen hebben. Het kan ook zo zijn dat zij een heel andere opvatting hebben van wat een keten inhoudt. Wellicht zien veel deelnemers dit begrip als synoniem voor samenwerkingsproject of shared service center. Zij begrijpen dan de begrippen proces en product in een algemene zin als geldend voor een project. Er zijn in Nederland nog erg weinig voorbeelden van productketens. In het overgrote gedeelte van de projecten waar de deelnemers bij betrokken zijn, is er slechts één product, zoals DKD, DigiD en PIP, geen keten hiervan. Ook (seriële) procesketens zijn er nog erg weinig. De antwoorden 'ja, meestal' en 'ja, altijd' kloppen dus niet.

6 Verbeterde aanpak: oplossingen

6.1 Belangrijkste lessen uit samenwerkingsprojecten

In Ronde 1 is de open vraag gesteld *Wat is naar Uw mening de belangrijkste les die uit Uw ervaringen met samenwerking op ICT gebied getrokken kan worden?* De spontane antwoorden die hierop komen zijn in zes categorieën te verdelen. Bij de aantallen die een bepaald antwoord gegeven hebben is steeds gekeken naar het hoofdantwoord, d.w.z. de belangrijkste les.

7 *Aandacht voor de proceskant en voor samenwerken* (14 keer belangrijkste antwoord).

“Ik acht de proceskant van groter belang dan de projectkant. Het gaat om samenwerking, dus onderlinge verhoudingen zijn van groot belang. Daar gevoeligheid en sturing op ontwikkelen acht ik cruciaal.” “Het gaat niet om ICT, maar om organisaties die anders gaan werken, dus veel meer om de zachte kant dan de harde ICT kant.”. “Het gaat niet om samenwerking op ICT gebied maar om *samenwerking*.” “Gezamenlijk doel en focus is essentieel”. “Het gaat om interorganisatorische cultuurverschillenen dat er veel van elkaar geleerd kan

worden.””Het kost tijd. Heb oog voor de verschillen, maar stuur op de overeenkomsten”. “” Cultuur, mensen, primaire processen moeten raakvlakken krijgen die er voorheen niet waren.”. ”Stel samen de prioriteiten en de middelen vast. Betrek gezamenlijk een ruimte; kortom, straal uit dat Men moet investeren in vertrouwen en oog hebben voor elkaars belangen.”. ”Er moet vertrouwen groeien en je moet elkaar dingen gunnen.”. ”Van te voren goed elkaar ‘verkennen’, heldere projectdoelstelling, een gemeenschappelijke aftrap. Dus met name aan het begin in de zachte kant van het proces investeren.”

2 *Er moet een realistische planning komen en goede afspraken gemaakt* (11 keer).

“De oplevertermijnen zijn te scherp. Kom met een reële oplevertermijn (politiek). “Plan realistisch en manage de verwachtingen accuraat”. “Doelen goed formuleren. Werken onder architectuur. Neem de tijd voor moeilijke zaken (bijvoorbeeld ‘tijdreizen’). Denken in services (wat heeft de een van de ander nodig, laat het hoe achterwege).Doe aan risicomangement (xUP). Politieke beslissingen spelen in ICT constant op: leidt tot onbeheerbare systemen.” Door de complexiteit versmalt de focus naar ICT en dreigt de business/dienstverlening/klant uit het beeld te verdwijnen: ‘ik heb hier een oplossing, wat was het probleem ook al weer?’” “Handhaven en realiseren van het gestelde uiteindelijke doel. Niet een halfproduct als eindresultaat beschouwen. Je moet de verdere ontwikkeling ook organiseren in plaats van over te laten aan het vrije spel der krachten.”. “Wil samenwerking een echte kans hebben dan moeten partijen over en weer afspraken maken over doelen, aard en inhoud van de samenwerking en over de standaarden die daarbij gehanteerd worden en elkaar daar ook aan houden.” “Maak een onderscheid tussen het strategisch, tactisch en operationeel niveau van samenwerking”.

3. *Er moet (meer) centrale regie en politieke verantwoordelijkheid komen* (8 keer)

i.

“Een centrale aansturing van een project. Geen Poolse landdagen!””Centrale ketenregie met gezag is nodig.” Centralere sturing soms echt nodig; afrekenen op project en niet op individuele organisaties”.”Centrale regie en centrale financiering met redelijke termijnen (zo nodig over kabinetsperioden heen)”. “Er moet een verantwoordelijk bestuurder zijn, die ook het mandaat heeft om keuzes te maken. Ook het maken van heldere afspraken die nagekomen worden is van essentieel belang. Het is nu allemaal erg vrijblijvend. Tot slot - de impact van de samenwerking moet niet onderschat worden. Er moet structurele capaciteit worden vrijgemaakt, en kennis moet worden ontwikkeld en uitgewisseld. Door alles in projecten te stoppen wordt vaak opnieuw het wiel uitgevonden”. Er moet ommitment komen vanuit de top van de organisaties. Liefst: dwang vanuit de politiek”.

4. *Durf over de grenzen van je eigen organisatie heen te kijken.* (5 keer)

“Durf over de grenzen van je eigen organisatie te denken en te handelen (neem eens een risico....!)”. “Ketenbelang gaat voor kolombelang, al wordt dat niet ondersteund door de verantwoordingsrichtlijnen van het ministerie.” ‘Een gezond tekort aan geld is een goede motivator om elkaars oplossingen over te nemen ipv ze zelf te ontwikkelen..”

5. *Letten op de schaal van de samenwerking (er zijn grenzen) (3 keer)*

“Je moet enkelvoudig opdrachtgeverschap organiseren en onderkennen dat de overheid niet één pot nat is. De bedrijfsdomeinen inkomen, zorg of veiligheid zijn elk van een totaal andere orde, dus ook totaal andere ICT-ondersteuning - het fenomeen schaal wordt zwaar overschat. Ergo is geen bewustzijn dat er ook grenzen zijn.”

“Als je je beperkt tot die samenwerkingstrajecten waarbij de betrokken organisaties alle een voordeel hebben, dan is de kans van slagen het grootst en heb je het al druk genoeg”.

6. *Er moet meer geleerd worden uit afzonderlijke projecten (3 keer)*

“Men moet leren te leren van het verleden. Projecten zijn niet uniek, 80% is het zelfde.”. “Moet meer worden toegepast.”

6.2 Omgaan met belangen en andere verschillen

In sectie 4.7 zijn de antwoorden weergegeven op de vraag welke belangen en andere verschillen er in samenwerkingsprojecten spelen. Verschillende *belangen* van deelnemende organisaties en verschillen in *bestuurlijke wil* van de deelnemers kregen daar veruit de meeste aandacht. Als oplossingen suggereerde men daar het bespreekbaar maken van de belangen en verschillen direct bij de aanvang van het project en het appèl doen op de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de politiek. In Ronde 2 zijn de gesuggereerde oplossingen uitgebreider besproken. De antwoorden kunnen als volgt samengevat worden.

Het blijkt dat het overgrote deel van de panelleden *het direct benoemen en bespreekbaar maken van belangen en andere verschillen* de beste oplossing vindt. “Bespreekbaar maken en waar mogelijk die verschillen respecteren en van daaruit toch een samenwerkingsprogramma neerzetten.” “De zaak in een vroegtijdig stadium zo helder en transparant mogelijk krijgen v.w.b. doel, verantwoordelijkheden en beoogd resultaat”. “Gebruik maken van wat overeenkomt, de verschillen benoemen en afspreken hoe er mee omgegaan wordt.” “Van te voren vastleggen dat er (ambitie)verschillen zijn en wat de verwachtingen van elkaar zijn. Ook uitspreken dat verschillen in inzicht niet hoeven te frustreren.” “Verschillen niet verhullen, maar zichtbaar maken en op top-bestuurlijk niveau bespreekbaar maken. Durven te communiceren en durven om extra maatregelen te nemen om die verschillen waar nodig te compenseren ook als dat de opbrengsten in de tijd en in hoogte omlaag brengt.”

De tweede meest populaire oplossing is *meer commitment van de politiek en het bestuurlijk niveau vragen*. Die zouden al die belangen en verschillen moeten verzoenen door duidelijke randvoorwaarden te stellen. “Duidelijk commitment van betrokken politiek, bestuurders en managers aan de gestelde doelen. Het van hoog naar laag monitoren op de aanwezigheid van het commitment”. “Bevorderen dat politici/bestuurders op het juiste niveau sturen, en dat is niet het ICT project!!!” “Maak iemand met leiderschapskwaliteiten verantwoordelijk over departementen heen. Hang het op aan politieke verantwoordelijkheid (bijv. de premier). En haal de benodigde budgetten bij de

departementen weg. Immers wie betaalt die bepaalt!". Sommigen bij deze groep zien de oplossing hier dus in sterke leiders of in ketenpartners als trekkers: "Eén sterke speler in de keten selecteren, analoog aan de goederenlogistiek. Als één smaakmaker wil en voortgang boekt, wil de rest niet achterblijven."

Een derde groep ziet de oplossing vooral in *het bij elkaar zetten van de betrokkenen en deze goede afspraken vooraf te laten maken*. "Bij elkaar in huis gaan werekn aan het project of vanuit een gezamenlijke lokatie werken. Onbekend maakt onbemind.". "Het tactisch en operationeel management voorafgaand aan de implementatie (letterlijk) bij elkaar zetten." "Bijvoorbeeld samen tien gouden gedragen regels afspreken die er voor zorgen dat dat in ieder geval eensluidend is." "Door elkaar te helpen: groot helpt klein, open bedrijfscultuur helpt gesloten bedrijfscultuur meer 'open' te worden etc".

Tenslotte zijn er nog twee kleine groepen. De een benadrukt het creëren van een gemeenschappelijk referentiekader." "Door eerst het "wat" uit te kristalliseren kan je misschien een gemeenschappelijke referentiekader krijgen waardoor je gezamenlijk oplossingen kan maken. Nu gaat men naar het doel kijken vanuit het bestaande "hoe" en is men bijvoorbeeld eigenlijk kansloos." "Hier moet duidelijk gemaakt worden dat het breder belang prevaleert."

De ander komt op voor meer *financiële prikkels*: "Financiële prikkels, het belonen van resultaten van samenwerkingsprojecten." "Zorgen dat partijen belang krijgen bij samenwerking, financieel en organisatorisch."

6.3 In welke mate is centrale regie wenselijk?

In sectie 5.9 kwam de volgende verdeling van antwoorden bij de vraag naar het gewenste sturingsmodel naar voren:

‘ Een zeer grote meerderheid van 90% onderschrijft de stelling dat een stevige vorm van regie onontbeerlijk is. De helft (50%) vindt dat deze politiek belegd moet zijn. Dit is dus een appèl aan de politiek-bestuurlijk verantwoordelijken. Ogenschijnlijk recht daartegenover staat de tevens met grote meerderheid (77%) onderschreven stelling dat samenwerking in ketens niet zozeer berust op directe supervisie, maar op wederzijds vertrouwen. Daarbij ondersteunt een nog grotere meerderheid (87%) de uitspraak dat het strategisch management niet alles moet willen beslissen en dat een hoop beslissingen van operationele aard beter op projectniveau genomen kunnen worden. ‘

Hoe kunnen deze twee stellingnamen verzoend worden? Moet de door een grote meerderheid gewenste toename van centrale regie op de een of andere manier georganiseerd worden? Hoe zou dat dan moeten gebeuren? Deze vragen werden gesteld in Ronde 2.

Op dit punt valt het panel in drie groepen uiteen. De eerste groep benadrukt het belang van centrale regie door personen of instanties. Een tweede groep houdt het bij het maken van goede afspraken tussen de partners. Een derde groep is tegen centrale regie, en voor netwerken of polderen, of denkt dat (gebrek aan) 'regie' een vaag containerbegrip is dat gebruikt wordt om het eigen falen te verhullen.

De eerste groep die een betere centrale regie wil organiseren bevat de meerderheid van de deelnemers aan het panel (58%). Zij wijzen echter behoorlijk verschillende personen of instanties aan die de regie zouden moeten voeren. De volgende zeven personen/instanties worden ingeveer in gelijke frequenties genoemd:

- Politiek of bestuurlijk verantwoordelijke
- Regiegroep of Manifestgroep
- Toezichthouder
- Stuurgroep of Architect/project board
- Eigen ketendirecteur
- Een ketenregiseur
- Een projectleider van buiten of een onafhankelijke mediator

Zij die een *politiek-verantwoordelijke* regie willen pleiten vooral voor één duidelijke politieke leiding: “De minister als verantwoordelijke” “De politiek onderschrijft het doel”. “Duidelijke politieke regie, van harte ondersteund door uitvoeringsorganisaties. Het is nu vaak onduidelijke politieke regie gecombineerd met uitvoering die vooral de eigen belangen aan bod laat komen “Er is één verantwoordelijke voor te behalen resultaten die in alle organisaties net zoveel zeggenschap heeft. Bij bestuurlijke vraagstukken bepaalt hij wat de beste bijdrage tot het doel heeft en kan dit met de hoogste verantwoordelijk besluiten.

Een *regiegroep* wordt gewenst door degenen die uitgaan van degenen die nu een grote verantwoordelijkheid hebben: “Regie is momenteel belegd in Regiegroep ondervoorzitterschap van Ank Bijleveld. Recenterlijk is ook de Manifestgroep toegetreden tot dit gremium. Hier vindt de bestuurlijke verankering plaats. Daarnaast zie ik een rol voor de ministeries om de te behalen doelen te coördineren, en te faciliteren. Zorgen dat samenwerking door de ketenpartners wordt ingevuld ,want zij moeten het echte werk doen en ministerie faciliteert dit”. ” Regie beleggen bij iemand uit een betrokken raad van bestuur in de vorm van een persoonlijke opdracht van de staatssecretaris”. “De Stass van BZK heeft de regierol voor E-overheid. Deze dient met haar eigen organisatie een sterke rol neer te zetten, doelen te benoemen en lijnen waarlangs e.e.a. kan worden bereikt.”

Een *toezichthouder* wordt vaak genoemd als er om een eenhoofdige inspiratie gevraagd wordt “Geen hiërarchie maar zeggingskracht met aanwijzings- en of sanctiemogelijkheden. Ik geloof in een toezichthoudersrol.”

Andere pleiten juist weer voor een collectief in de vorm van een *stuurgroep of een projectboard*: “Een stuurgroep waar de opdrachtgever/financier, de gebruiker en de technici aanwezig zijn.” “In mijn beleving vormen stuurgroepen of gebruikersgroepen een probaat middel tegen het bestaan van meerdere kapiteins op één schip een situatie die bij de overheid maar al te vaak voorkomt.” Een deelnemer tilt de rol van een stuurgroep op een hoger plan en stelt een project of architectboard voor: “:Regie wordt m.i. uitgevoerd vanuit een besturend orgaan met daarin (top)bestuurders van betrokken partijen evenals (enterprise)architecten van betrokken partijen. Geen typische 'stuurgroep' dus, maar een 'architect/projectboard'. Problemen in zulke projecten zijn namelijk zelden alleen bestuurlijk of inhoudelijk, maar bijna altijd te duiden op het grensvlak van bestuurlijk en inhoudelijk. Als zo'n board er niet uitkomt, dan moet er escalatie mogelijk zijn naar een dagelijks bestuur samengesteld uit vertegenwoordigers van de opdrachtgever, die in zulke gevallen binnen maximaal twee werkdagen een bindend besluit neemt op basis van aangedragen

beslisscenario's inclusief bestuurlijk/inhoudelijke argumentatie per scenario.”
 “Dit betekent dat er een stuurgroep moet zijn waarbij de opdrachtgever betrokken is. Deze stuurgroep moet worden gevoed met tussentijdse verantwoordingen over (niet) behaalde resultaten, waarop gestuurd kan worden en die op basis van een goede projectplanning aangeboden worden.

Zij die vanuit de noden van een keten of een samenwerkingsverband zelf redeneren bepleiten een *ketendirecteur of een ketenregisseur*. In elk geval moet er één duidelijke baas zijn van de keten: “Er moet een "hoogste" baas zijn die de regie op de keten heeft (dan wel een samenwerkingsverband van "hoogste bazen" per ketenpartner). Deze baas draagt zorg voor het functioneren van de keten en is het escalatieniveau bij belangentegenstellingen. Hij heeft toegang tot "bestuur" en "politiek" (zie de inrichting bij de loonaangifteketen)”. “Er is één verantwoordelijke voor te behalen resultaten die in alle organisaties net zoveel zeggenschap heeft. Bij bestuurlijke vraagstukken bepaald hij wat de beste bijdrage tot het doel heeft en kan dit met de hoogste verantwoordelijk besluiten.”

Tenslotte is er nog een groep die pleit voor een regie van buiten: “In ieder geval niet van die nooit tijd hebbende stuurgroepen. Wel een sterke projectleider, desnoods, het liefst, van buiten!” “Via de inzet van een derde min of meer onafhankelijke partij met doorzettingsmacht.”” “Een onafhankelijke mediator”.

Ongeveer 20% van de deelnemers ziet minder in de benoeming van verantwoordelijke personen of instanties voor de uitoefening van regie. Zij hechten meer waarde aan duidelijke doelen, werkwijzen en expliciete afspraken binnen de projecten. “Ik zie dat niet in één persoon. Van tevoren met elkaar vaststellen wat er moet gebeuren en wie daar wat mee gaat doen. Vervolgens monitoren en elkaar aanspreken als het beter moet.” “Als het allemaal organisch in de samenwerking wordt dan heb je geen apart orgaan meer nodig.” “Ook zonder regie kun je resultaten boeken, als je maar wil”. “Uitsluitend afspraken maken die kunnen worden nagekomen. Vervolgens die afspraken nakomen. Elkaar houden aan dat nakomen en daarover met elkaar vroegtijdig informatie uitwisselen om onwerkbare verrassingen te voorkomen.” “Bij het begin al maximale helderheid hebben/verstrekken over doel, werkwijze (incl. verantwoordelijkheden en bevoegdheden want dat is belangrijk voor de regiefunctie) en beoogd resultaat. “Regie organiseren voert te ver. Kan van geval tot geval verschillen. Heeft wel iets te maken met explicitering van doelstellingen, de vertaling naar concrete resultaten en het bestuurlijk toezicht en de sturing die er op wordt losgelaten.”

Een derde groep van 20% is tegen centrale regie of vindt dit een onduidelijk containerbegrip. “Ik geloof niet zo in een strakke regie. Of het moet zijn om het proces te organiseren. En dat doe je meer door te netwerken dan door regie.” “Je moet coalitions of the willing stimuleren.” “In het algemeen is de roep om "regie" kletsboek; net zoiets als de roep om een "sterke leider"; veelal zijn de situaties veel te complex voor "regie"; meestal is zorgen dat de verschillende belangen van vraag en aanbod hun rol kunnen spelen veel belangrijker”.

Ongeveer 10% ziet het hele begrip ‘regie’ niet zitten: “Regie is het toverwoord wat het eerste in ons op komt als we worden geconfronteerd (in de uitvoering) met dingen die niet goed gaan. Het is natuurlijk een andere manier om te zeggen dat het aan iemand anders ligt dat het niet goed gaat ipv aan jezelf. Regie is een typisch 'plastic word': het zegt helemaal niks”. “Regie is een containerbegrip. Welke regie? In een project moet regie zijn, maar dat kan op hoofdlijnen of op details. in de praktijk kan je een uitvoerende regisseur benoemen maar soms is

het genoeg als mensen van elkaar weten wat ze doen of als geregeld wordt dat ze niet conflicterend naats elkaar handelen dan wel niets doen waar actie geboden is”. “Regie is weer typisch zo'n modieus containerbegrip. Zorg dat de doelen helder zijn en zorg voor sturing en controle op de realisatie van doelen”.

6.4 Besturingsmodel, verdeling van bevoegdheden en afspraken

In het voorgaande (hoofdstuk 5 en de vorige sectie (6.3) is al uitvoerig een discussie weergegeven over aspecten die kunnen bijdragen aan een nieuw besturingsmodel voor samenwerkingsprojecten. De deelnemers zijn in het algemeen voor een nieuw model dat centrale regie in de kaderstelling en autonomie in de uitvoering zou moeten combineren. Het is alleen nog heel onduidelijk hoe dit model er precies zou moeten uitzien. Daarom is in Ronde 2 doorgediscussieerd over een aantal uitspraken die gedaan zijn in Ronde 1.

Tabel 25 Meningen over de rol van keteneigenaars, regisseurs en projectleiders

REACTIE RONDE 2	Zeereens	Eens	Neutraal	On-eens	Zeeroeens
UITSPRAAK RONDE 1					
"Een keteneigenaar en ketenregisseur aanstellen"	47	28	12	10	3
"Heel belangrijk is dat projectleiders of verantwoordelijken meer mandaat en meer bevoegdheden krijgen. Nu ligt dat vaak bij stuurgroepen die niet altijd een duidelijke lijn scheppen"	21	30	21	18	10

Naast de grotere centrale regie waar de deelnemers om roepen, hoewel zij dit heel verschillend invullen, zijn zij ook voorstander van meer invloed of autonomie voor de directe leiding van de samenwerkingsprojecten zelf. Drie kwart van het panel wil keteneigenaars en ketenregisseurs benoemen en 51% wil projectleiders of –verantwoordelijken meer mandaat en meer bevoegdheden geven. Dertien respectievelijk 28 procent is hier echter op tegen. Hiervoor werd al gerapporteerd dat 87% denkt dat een hoop beslissingen van operationele aard zijn en beter op projectniveau genomen kunnen worden. Welke argumenten worden gegeven?

De voorstanders van ketenverantwoordelijken en meer ruimte voor projectleiders zijn doorgaans ontevreden over de rol van stuurgroepen: “Stuurgroepen bestaan helaas te vaak uit mensen die in de ochtend stukken lezen (of zelfs dat niet) en dan proberen besluiten te nemen. Vaak hebben ze eigenlijk geen toegevoegde waarde”. “Stuurgroepen eventueel elimineren, omdat deze vaak frustreren. Er zit veelal teveel eigen belang in een stuurgroep i.p.v. een gemeenschappelijk belang”. De meeste voorstanders zijn dat echter slechts onder voorwaarden. “De ketenregisseur moet (financieel) belang hebben bij het samenwerkingsresultaat”. “Ik heb reeds aangegeven waarom een stuurgroep niet werkt. Overigens betekent meer bevoegdheden ook het aangeven van heldere grenzen van die bevoegdheden. En een heldere set KPI's (smart) waarbij niet alleen geld en 'op

tijd' aan de orde zijn, maar evenzeer kwaliteitskenmerken van deliverables behoren tot het aanspreek- c.q. afrekenmechanisme richting een programmamanger c.q. projectmanager.””Ketenregisseurs vooral niet namens, maar over ketens heen (dus niet gelieerd aan...)”

De tegenstanders willen de bestaande relatie tussen stuurgroep en projectleiders niet verstoren of zij willen een duidelijke kaderstellende rol van boven. “De relatie Stuurgroep - Projectleider moet je niet verstoren door de projectleider meer macht te geven. Je moet kritisch zijn op de samenstelling van de Stuurgroep. Vaak zit deze 'te laag in de boom' en kunnen er geen daadwerkelijke besluiten worden genomen. Of worden deze door de achterliggende organisaties niet gedragen.” “Zonder duidelijke kaders kan er NOOIT goed worden gestuurd (= verantwoordelijkheid ingevuld) door lagere echelons. Bij SUB zag je de figuur dat de Stuurgroep onvoldoende kaders aangaf en daardoor niet de verantwoordelijkheid kon of durfde te delegeren op wezenlijke zaken. De basis is dus niet het 'willen of kunnen' van het hogere echelon, maar het KADERS geven.”

Ook hier krijgt de onderzoeker bij het lezen van de antwoorden de indruk dat de deelnemers op zijn minst een verschillende definitie van een keten hanteren. Sommigen beweren dat er geen keteneigenaren kunnen zijn “omdat de participerende organisaties de eigenaren van de keten zijn”. Een panellid verwoordt deze onduidelijkheid als volgt: “Ik vind dat de ketenmetafoor veel te snel en te vaak gebruikt wordt voor situaties die eerder een kluwen dan een keten zijn en voor simpele bilaterale relaties. “Keten” is dan op voorhand een excuus voor onnodige complexiteit.”

De verdeling van bevoegdheden over de verschillende geledingen, van politiek en bestuurlijk verantwoordelijken en stuurgroepen tot ketenregisseurs en projectleiders wordt dus niet duidelijk, in elk geval niet eensgezind door de panelleden ingevuld. Hebben zij een duidelijkere visie over de vele afspraken die in samenwerkingsprojecten gemaakt moeten worden? De volgende uitspraken uit Ronde 1 zijn in Ronde 2 voorgelegd.:

Tabel 26 Meningen over afspraken en mate van risico in samenwerking

REACTIE RONDE 2	UITSpraak RONDE 1	Ze er e e n s	E e n s	Neu- traal	On- e e n s	Ze er o n e e n s
	"Afspraken moeten heel expliciet zijn."	39	42	14	5	0
	"Niet SLA's en DAP's, dat formaliseert wantrouwen".	3	16	39	25	17
	"Durf mer elkaar risico's te nemen"	59	33	7	2	0

De grote meerderheid (81%) is voor heel expliciete afspraken gedurende samenwerkingsprojecten. Daarbij schuwt men (= 42%) ook geen SLA's of DAP's. Anderzijds durft wel vrijwel iedereen met elkaar risico's te nemen. Hoe kan dit gerijmd worden? In het voorafgaande klaagden veel panelleden over het risicomijdend gedrag van veel overheidsdienaren bij samenwerking.

Het overgrote deel van de deelnemers rijmt dit door te verklaren dat er aan het begin van een project meer ruimte moet zijn en dat bij de uitvoering strikte afspraken gemaakt moeten worden.: “Aan begin van project moeten afspraken voldoende ruimte bieden, bij in productionname moeten gedetailleerde afspraken over serviceniveaus worden gemaakt. Formele vastlegging als onderdeel van volwassen met elkaar een project uitvoeren is een must. Ketensamenwerking waarbij overheden samenwerken is m.i. niet anders dan als private partijen dit doen. Dan leg je gewoon zaken formeel vast zonder dat dit de voortgang frusteert.” Op het laagste niveau zijn SLA's en DAP's onontkoombaar, om vast te kunnen stellen of er gebeurt wat er moet gebeuren. Dat laat onverlet dat je op hogere niveau's (tactisch en strategisch) samen op inhoud stuurt en inderdaad soms risico's moet durven nemen.” Sommigen beamen het laatste door te zeggen “dat er enkele eigenzinnige managers nodig zijn die soms tegendraads en (al is het maar een beetje) vernieuwend durven zijn” of door te pleiten voor innovatie: “Ja, de fase van een project doet er zeer toe. Hierbij een vurig pleidooi om een project een permanente innovatiesectie te geven (niet té expliciete afspraken, nog geen SLA), en een meer formele voorbrengingsorganisatie, waarbij het realiseren van deliverables, die aan een SLA kunnen voldoen centraal staat. In de beheer en consolidatie sectie van een project staat een SLA en het verbeteren van betrouwbaarheid en efficiëncy van deliverables (ICT)services) centraal. Ga uit van volledige leercirkels (dus niet alleen leren in innovatie, maar in ook in de andere secties van een project en verworven inzichten delen onder alle deelnemers aan het project) en laat innovatieresultaten (deliverables) pas doorsijpelen in de voortbrengingsketen als die resultaten redelijk volwassen zijn ('low hanging fruit').”

6.5 Gezamenlijke architectuur en standaarden

Eenderde van de deelnemers aan de eerste ronde geeft aan dat er bij projecten zelden of nooit een gezamenlijke architectuur aan ten grondslag ligt. Dit terwijl 96% aangeeft dit belangrijk of zeer belangrijk (64%!) te vinden.

Een tweede resultaat uit Ronde 1 is dat 77% aangeeft dat men bij invoering van nieuwe technologie conform NORA moet werken en dat men anders wat uit te leggen heeft. Toch constateert 60% van de deelnemers ook dat organisaties de neiging hebben hun eigen ICT standaard op te dringen aan de rest.

Naar aanleiding van deze antwoorden is in Ronde 2 gevraagd hoe er meer vanuit een gezamenlijke architectuur gewerkt kan worden en hoe men kan voorkomen dat organisaties hun eigen standaarden opdringen.

De gegeven antwoorden zijn zeer divers.

Een groep wijst op de organisatorische aanpak van gezamenlijke architectuur. “a. er is een baas b. er is een architect als regiseur van de beeldvorming c. deze architectuur is het resultaat van onderhandelen Dit alles onder verantwoordelijkheid van één baas met een expliciete opdracht.” “Maak met een architectenteam met architectdisciplines uit alle betrokken organisaties een set architecturen voor het onderhavige project of programma en laat deze set steeds evalueren en bijsturen door een architect/projectboard waarin zowel enterprise architecten als topbestuurders van betrokken organisatie participeren.”

Een tweede groep wijst simpelweg op de noodzaak van het maken van afspraken “Aan het begin van het project hier afspraken over maken”. Afspreken dat we vanuit de acrchitectuur werken. andere projecten niet honoreren. NORA als referentie

afspreken” “Op bestuurlijk niveau afspraken maken over het (verplichte) gebruik van die architectuur”.

Een derde groep prefereert een groeiemodel. “Een gezamenlijke architectuur wordt vaak te complex, denkt men. Begin met een groeiemodel en sta toe dat dit verder groeit naarmate het traject vordert. Kom je knelpunten tegen, dan los je deze op. Door - ook hier weer - vooraf in de basisarchitectuur de belangrijkste punten als eerst mee te nemen (bijv. zaken waaraan een ICT oplossing absoluut aan moet voldoen, omdat het anders niet koppelbaar is met het legacy systeem van een organisatie) voorkom je teleurstellingen achteraf.” “Door de standaardisatie in eerste instantie tot de raakvlakken te beperken, en daarmee de samenwerking te faciliteren. Kijk vervolgens wat er aan architectuur groeit en formaliseer dat”. “De tijd nemen om organisaties met uiteenlopende ontwikkelniveau's naar elkaar toe te laten groeien, brengt meer homogeniteit in samenwerkende organisaties”.

Een vierde en kleinste groep legt de nadruk op architectuur in hoofdlijnen: “Architectuur op hoofdlijnen maken (dus niet alles dicht regelen). Samen ontwerp voor een keten maken.”

Dat sommige organisaties de neiging hebben hun eigen standaarden op te leggen willen de deelnemers op drie verschillende manieren aanpakken:

Sommigen stellen een bepaalde bestuurlijke of managementaanpak voor: “1. De bestuurders van die organisaties hiermee confronteren. 2. Een second opinion te vragen aan een onafhankelijke marktonderzoeker over de toe te passen standaarden. 3. Een migratiearchitectuur op te stellen waarmee de anderen over de streep te halen waarmee de migratiepijn niet alleen het probleem van de ander blijft.”

Anderen pleiten voor het stevig doorzetten van open, en zo mogelijk algemeen of internationaal aanvaarde standaarden: “Gebruik van Open Standaarden stimuleren waar het gaat om uitwisselcomponenten, gezamenlijke ontwikkeling mogelijk maken en als Open Source ter beschikking stellen aan anderen. Wet en Regelgeving aanpassen”. “Open standaarden en protocollen gebruiken.” “Vanuit het Rijk moet er meer aandacht komen voor standaarden en open standaarden.”

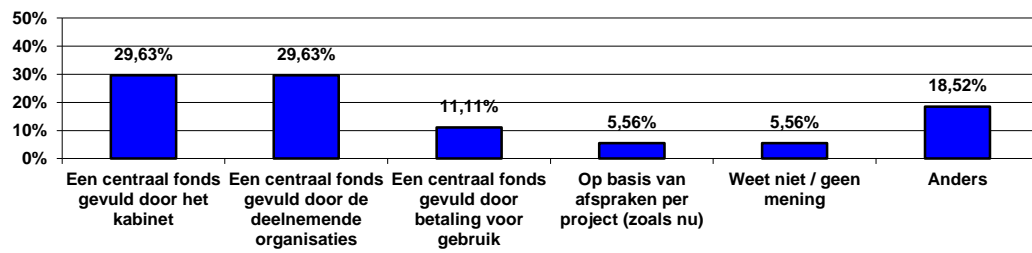
Een derde groep wil dat “NORA breed gedragen wordt.”

6.6 Financiering van samenwerkingsprojecten

Zeventig procent van de ondervraagden gaf in Ronde 1 aan dat er een centrale manier van financiering geregeld moet worden om het beheer van nieuwe applicaties veilig te stellen; 47% is het hier zelfs helemaal mee eens.

In Ronde 2 hebben de deelnemers dit gespecificeerd. Zie Figuur 6. Een grote meerderheid van 70% wil een centraal fonds, alleen ziet men dat op een verschillende wijze gevuld. Dertig procent wil dat het kabinet dit doet. Een even zo groot percentage denkt dat de deelnemende organisaties dit moeten doen. Tenslotte vindt elf procent dat het fonds gevuld moet worden naar rato van gebruik van de applicaties.

Figuur 6 Meningen over de financieringsbronnen van samenwerkingsprojecten



Voor zes procent moet er geen centrale financiering komen maar afspraken per project. Ruim achttien procent noemt andere oplossingen die bijna allemaal neerkomen op de een of andere combinatie van centrale en decentrale financiering: "Gemengd: infrastructuur centraal, verder op basis van deelnamevolume." Het zou moeten gaan om de financiering van het beheer van infrastructurale voorzieningen met een breed gebruik, en NIET om alle resultaten van samenwerkingsprojecten."

7. Conclusies en Aanbevelingen

7.1. Conclusies en Aanbevelingen van het Panel

I. DOELEN

1. *Wat zijn de voornaamste doelen in samenwerkingsprojecten?*

Van de doelen die vaak genoemd worden in de officiële stukken over ketens of over samenwerking in het algemeen zijn verbetering van de kwaliteit en de effectiviteit van de dienstverlening het belangrijkste. Zij worden door een grote meerderheid onderschreven. Ook verbetering van de efficiency van de dienstverlening wordt hoog aangeschreven, ofschoon een meerderheid vindt dat kostenbesparing in de praktijk geen belangrijk issue is in samenwerkingsprojecten. Bij het doel 'transparantie' bestaan de meeste twijfels. Deze zou te wensen overlaten bij de onderlinge transparantie (het voor elkaar zichtbaar maken van de eigen processen) en bij de bestuurlijke transparantie (onduidelijkheid over de besturing van samenwerkingsprojecten).

Naast deze officiële, 'gelegitimeerde' doelen worden spontaan ook eigen redenen voor samenwerking genoemd. Opvallend is dat in de antwoorden de drijfveren van buiten ongeveer even sterk zijn als de drijfveren van binnen (het belang van de eigen organisatie). De noodzaak van samenwerking bij ICT wordt duidelijk ingezien. Men ziet het als een blijvende, structurele noodzakelijkheid. De noodzaak van (keten)samenwerking wordt misschien wel het duidelijkst gedemonstreerd door het feit dat 81% aangeeft dat de informatie van andere organisaties nodig is voor het eigen primaire proces.

2) *Worden deze doelen ook bereikt?*

Verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening wordt altijd of vaak gehaald, volgens een meerderheid van de deelnemers, ofschoon hierbij opvallend weinig toelichting gegeven wordt. Alle andere doelen krijgen echter geen meerderheid. Vooral innovatie en transparantie worden niet gehaald, of soms wel en soms niet gehaald.

Het overgrote deel van de deelnemers schrijft de oorzaak van het niet behalen van meerdere van deze doelstellingen toe aan het eigen belang van de organisaties die samenwerken. Ook wordt vaak gesteld dat de doelen van de samenwerking niet duidelijk gemaakt worden (transparantie). Doelen worden vaak niet expliciet gemaakt en ze verschuiven nogal eens in de tijd. Bovendien worden de doelen anders door de verschillende partijen gedragen.

Door dit gebrek aan explicitering vooraf is het succes of falen van samenwerkingsprojecten moeilijk te evalueren.

II. HET SAMENWERKINGSPROCES: ACTOREN EN FACTOREN

1) *Betrokken actoren*

Bij samenwerkingsprojecten van de overheid zijn veel actoren en soorten van actoren betrokken. Het kan gaan om een hele reeks van overheidsorganisaties. Ook binnen organisaties zijn vaak meerdere lagen betrokken. Tenslotte zijn er verschillende rollen bij de projecten betrokken: bestuurders of verantwoordelijken, projectleiders, uitvoerders en externe adviseurs of IT-bedrijven. Deze hoeveelheid en diversiteit van actoren verhoogt de complexiteit van samenwerkingsprojecten.

2) *Kennismaking en onderlinge verhoudingen*

Het belang van elkaar kennen wordt opvallend hoog geschat. Ongeveer 90% acht dit belangrijk. Een grote meerderheid van ongeveer 75% vindt de proceskant van de samenwerking zelfs belangrijker dan de projectkant. Toch rapporteren de betrokkenen dat een derde elkaar bij aanvang slecht kende, en een derde goed. De overigen zouden daar tussenin zitten.

Het grootste deel van het panel vindt dat de start van het project hiervoor van beslissend belang is. De kick-off moet veel aandacht besteden aan het elkaar persoonlijk leren kennen, inclusief elkanders achtergrond in de organisaties en de doelen die men heeft bij de samenwerking. Anderen zeggen dat ook los van de projecten het vormen van een netwerk van mensen die in dezelfde overheidsprocessen werken van belang is.

3) *Vertrouwen*

Het eigen vertrouwen in samenwerkingspartners is voor een meerderheid redelijk tot goed (54,7%), voor 26,4% is het matig en voor 18,9% slecht. Aangezien bijna 95% vindt dat onderling vertrouwen een belangrijke conditie is voor succesvol samenwerken zijn de cijfers matig en slecht toch enigszins verontrustend te noemen. Oplossingen hiervoor zoekt men in de sfeer van de communicatie, vooral aan het begin van een project. Er zou meer aandacht moeten komen voor de kennismakingsfase waar openheid van zaken gegeven moet worden over agenda's en belangen en waarin een projectleider van buiten een goede rol zou kunnen spelen. Verder vindt men dat het opbouwen van vertrouwen alleen geleidelijk kan gaan.

4) *Commitment*

De deelnemers geven hun eigen commitment bij de samenwerking een aanzienlijk hoger punt dan dat van anderen die betrokken zijn bij de samenwerking. Dit is een duidelijk teken van een niet-optimaal vertrouwen. Het geeft wel aan dat de inzet van de betrokkenen bij de projecten groot is.

5) *Reputatie en wederzijds respect*

Reputatie en wederzijds respect worden tevens zeer belangrijke aspecten in samenwerking gevonden. Projecten zijn vaak erg afhankelijk van (sterke) personen als drijvende kracht. Men verklaart zelf meer respect te betonen dan van anderen te ontvangen, hetgeen ook kan wijzen op een matig vertrouwen in samenwerkingspartners.

6) *Belemmerende verschillen*

De overgrote meerderheid van de deelnemers vindt de verschillen tussen organisaties een (zeer) belangrijke belemmering voor de samenwerking. Een belangrijk resultaat van dit onderzoek is dat belangenverschillen en verschillen in bestuurlijke wil de belangrijkste belemmeringen gevonden worden. Zes en negentig, respectievelijk 89% noemen hen zelfs (zeer) belemmerend. Het is opvallend dat de structurele eigenschappen van de samenwerkende organisaties het minst belemmerend gevonden worden. Hiertoe rekent men verschillen in technologiegebruik, organisatiestructuur en de mogelijkheden die een organisatie heeft (groot of klein).

7) *Omgaan met verschillen*

Het grootste deel van het panel vindt dat er open gecommuniceerd moet kunnen worden over belangenverschillen, ook al gebeurt dit in de praktijk niet vaak uit angst of risicomijdend gedrag. Of omdat deze verschillen eigenlijk niet horen te bestaan. De norm is natuurlijk dat men de overheid als geheel vertegenwoordigt, zeker als het gaat om samenwerkingsprojecten. Bij belemmeringen door gebrekkige bestuurlijke wil wijst men op het tekortschieten van de politiek, de bestuurlijk verantwoordelijken en de betrokken managers. Er wordt een duidelijk commitment van hen verlangd. Dit zou men moeten monitoren (ergens bijhouden) en het stimuleren door financiële prikkels en andere beloningen voor resultaten van samenwerking.

III. HET SAMENWERKINGSPROCES: DE BESTAANDE AANPAK

1) *Plan van aanpak*

In dertig procent van de gevallen bestond er volgens de deelnemers een plan van aanpak bij de aanvang van de projecten waar zij ervaring mee hebben. Bij 39% was dit niet of nauwelijks het geval. Bij 31% soms wel en soms niet. Dat er bij 39% van de projecten geen plan van aanpak zou hebben bestaan aan het begin is een verontrustend gegeven. Vrijwel iedereen, zowel in wetenschap als praktijk, is het er over eens dat de complexiteit, de inzet en de kosten van deze projecten zijn zo hoog zijn dat een goed projectplan eenvoudigweg noodzakelijk is. Bovendien maakt dit een evaluatie van projecten tussentijds of achteraf eveneens onmogelijk.

Op de vraag of de beoogde resultaten van de projecten waar men ervaring mee heeft ook bereikt zijn – bij projecten waar een expliciet doel en een plan van aanpak bestonden – kwam geen bijzonder positief antwoord. In 14% van de gevallen werden de doelen volgens de betrokken panelleden volledig bereikt, in 32% grotendeels, maar bij 27% nauwelijks en in 2% van de gevallen helemaal niet. Bij 27% werden de doelen deels wel en deels niet bereikt.

2) *Tijdsplanning*

Bijna de helft van het panel vindt de tijdsplanning van de projecten waar zij bij betrokken zijn onrealistisch, terwijl 27% die wel realistisch acht. Er is een opvallend verschil bij de drie rollen of functies in samenwerkingsprojecten. Uitvoerders vinden de planning vaker onrealistisch (67%) dan projectleiders (55%) en bestuurders (45%). Aannemelijke verklaringen hiervoor zijn dat (1) automatiseringsprojecten vaak langer duren dan gepland en dat verantwoordelijke bestuurders en projectleiders dit minder erkennen dan

uitvoerders en (2) dat het samenwerkingsproces, waaronder de afstemming extra tijd kost.

Er worden tijdens samenwerkingsprocessen zoveel nieuwe ervaringen opgedaan dat een meerderheid van het panel gedurende het project meer tijd zou willen krijgen voor reflectie.

3) *Gezamenlijke standaarden en architectuur*

Vrijwel iedereen (96%) vindt een gezamenlijke architectuur (zeer) belangrijk. Het wordt beschouwd als een belangrijke randvoorwaarde van samenwerking. De motivering valt in drie delen uiteen:

1. Gezamenlijke architectuur geeft inzicht in het gezamenlijk proces.
2. Gezamenlijke architectuur draagt bij aan de samenhang of cohesie in het project.
3. Architectuur is het richtinggevende kader: men beschouwt deze als een soort bestemmingsplan,

De werkelijkheid is anders volgens veel panelleden. In 44% van de projecten waarin de panelleden geparticipeerd hebben is er een gezamenlijke architectuur; in 33% van de projecten is dit niet het geval. Beneden staan de conclusies die men trekt ten aanzien van mogelijke oplossingen voor deze discrepantie.

4) *Investerings/ kosten*

Volgens de deelnemers wordt bij de investeringen of kosten in samenwerkingsprojecten meestal niet voor de goedkoopste variant gekozen. Ruim de helft is deze mening toegedaan. Zelf zouden de deelnemers ook niet voor de goedkoopste variant kiezen: 71% zou dit niet doen. In grote meerderheid vinden zij dat samenwerking op korte termijn kostenverhogend is en op langere termijn kostenverlagend. Daarvoor moet volgens een deel van het panel nog wel het een en ander gebeuren. Zoals de samenwerking nu politiek, bestuurlijk en inhoudelijk (requirements) wordt aangevlogen is kostenverlaging nog ver weg. Voor besparing op de langere termijn zouden gemeenschappelijke processen en systemen in de plaats moeten komen van deelsystemen bij ketenpartners.

5) *Informatievoorziening*

Het panel vindt een goede informatievoorziening een belangrijke randvoorwaarde van samenwerkingsprojecten. Dit geldt zeker voor projecten die beginnen aan ketenvorming waarin de schakels/ organisaties afhankelijk zijn van elkaars informatie. Men vindt dat (basis)registraties hier een belangrijke rol in moeten spelen. Tachtig procent van het panel is van mening dat het aantal bronnen van informatie beperkt gehouden moet worden, en dat deze geconcentreerd moeten worden bij de houders van (basis)registraties. De bronhouders van de informatie worden verantwoordelijk geacht.

6) *Taakverdeling in samenwerkingsprojecten*

Zoals gezegd zijn er veel actoren betrokken bij samenwerkingsprojecten. Een duidelijke meerderheid van het panel is van mening dat er teveel lagen liggen tussen bestuur en uitvoering. Op dit punt wordt opnieuw de beschuldigende vinger gewezen naar de bestuurders (door maar liefst 93%). Bestuurders zouden meer georiënteerd moeten zijn op, en geëquipeerd tot samenwerking, in plaats van op te komen voor hun eigen organisatie en eigen successen. Het

middenmanagement (tussen bestuurders en uitvoerders) krijgt minder de wind van voren. Ongeveer een derde vindt dat dit management niet goed weet om te gaan met haar ambigue rol.

Het panel constateert vrijwel unaniem dat er bij samenwerkingsprojecten veel gebruik wordt gemaakt van externe adviseurs. Een meerderheid van 62% vindt dit ook terecht, ook al wil deze niet dat de overheid op deze manier de controle over projecten verliest.

Bij dit soort projecten moet een abnormale hoeveelheid onderlinge afspraken gemaakt worden. Meer dan 80% vindt dat deze afspraken heel expliciet moeten zijn, tot op het niveau van Service Level Agreements. Anderen nuanceren de rol van formele afspraken (vertrouwen is belangrijker) of vinden dat deze vooral in de latere uitvoeringsfasen van de betreffende diensten thuishoren.

7) *Omgaan met verschillen*

Een grote meerderheid vindt dat de verschillen tussen organisaties te weinig bespreekbaar worden gemaakt bij aanvang en gedurende het project. Behalve oproepen tot openheid en transparantie worden ook aanbevelingen gedaan om meer professionele technieken uit de expertise van projectmanagement in organisaties over te nemen.

8) *Conflicthantering*

Ruim een derde van de deelnemers vond het (zeer) moeilijk om bij verschillen van mening tot een vergelijk te komen. Zij zien dit probleem meestal als zijnde inherent aan complexe en grootschalige samenwerkingsprojecten. Een derde vond het daarentegen makkelijk. Dit deel legt sterk de nadruk op het feit dat het moet, en dat waar een wil ook een weg is.

Het kan ook echt fout gaan in samenwerkingsprojecten. Dan zouden procedures voor conflicthantering nodig kunnen zijn. Volgens 32% van de deelnemers zijn die er (meestal) niet. Volgens 28% zijn die er (meestal) wel, terwijl 36 % aangeeft dat ze er soms wel en soms niet zijn. Sommigen betreuren dit, anderen niet omdat zeer heldere escalatieprocedures binnen overheidsorganisaties volgens hen toch geen garantie zijn voor een snelle besluitvorming of voor een oplossing.

9) *Besturingsmodel: beheer en coördinatie van projecten*

De vraag naar een eventueel nieuw besturingsmodel voor samenwerkingsprojecten bij de overheid vormt misschien wel het meest omstreden vraagstuk. Een zeer grote meerderheid van 90% onderschrijft de stelling dat een stevige vorm van regie onontbeerlijk is. De helft (50%) vindt dat deze politiek belegd moet zijn. Dit is dus opnieuw een appel aan het politiek-bestuurlijke niveau. Anderzijds vindt een bijna net zo grote meerderheid (77%) dat samenwerking in ketens niet zozeer berust op directe supervisie, maar op wederzijds vertrouwen. Daarbij ondersteunt een nog grotere meerderheid (87%) de uitspraak dat het strategisch management niet alles moet willen beslissen en dat een hoop beslissingen van operationele aard beter op projectniveau genomen kunnen worden.

Deze twee standpunten zijn alleen te verenigen als men een regie die bestaat uit het aangeven van een kader, doelstellingen en het op afstand sturen zou willen combineren met een grote mate van autonomie in de uitvoering. Dat zou inderdaad een nieuw besturingsmodel voor overheidsprojecten betekenen. In dit onderzoek is gebleken dat een

tweederde meerderheid van 67% voorstander is van een nieuw besturingsmodel dat de bestaande verticale aansturing en in toenemende mate horizontale uitvoering doorbreekt omdat deze tot teveel spanningen leidt. Over de invulling hiervan zijn de meningen echter zeer verdeeld. Zie hiervoor beneden bij IV Oplossingen.

10) Het ketenperspectief

Samenwerkingsprojecten zijn niet allemaal ketens. Zij kunnen daar wel op uitlopen, of voorbereidend werk doen door noodzakelijke applicaties of voorzieningen gezamenlijk te ontwikkelen en in te voeren, zoals DigiD, Digitaal KlantDossier en basisregistraties. In de laatstgenoemde fase zitten we nu in Nederland. Er zijn in dit land nog weinig ketens in de zin van een seriële opeenvolging van stappen in de dienstverlening die door verschillende organisaties gemaakt worden om in een collectief proces een gezamenlijk product te leveren, een collectief proces dat noopt tot tamelijk ingrijpende wijzigingen in de eigen organisatie van de ketenpartners. De vraag naar ervaringen die men heeft met procesketens en productketens blijkt door een groot deel van het panel niet begrepen te worden. Dit deel ziet de term keten als een synoniem of metafoor voor alle samenwerkingsverbanden met ICT bij de overheid.

Niettemin gelooft een groot deel van het panel wel dat steeds verdergaande samenwerking op het gebied van ICT kan leiden tot fundamentele veranderingen. Driekwart van de deelnemers is ervan overtuigd dat geïntegreerde klantgerichte dienstverlening vraagt om het terugtreden van een groot deel van het eigen institutioneel georganiseerde dienstenaanbod. De processen en producten van de samenwerking of de keten gaan voor het eigen aanbod. Een ongeveer net zo grote groep beseft dat de weerstand die dit oproept voortkomt uit het moeten loslaten van de bestaande werkwijzen. Volgens 38% is deze weerstand zo groot dat gezamenlijke voorzieningen geblokkeerd worden als hierdoor het eigen primaire proces wordt aangetast. Een iets grotere groep van 45% ontkent dit: er is misschien weerstand, maar geen blokkade.

IV. VERBETERDE AANPAK: OPLOSSINGEN

1) Belangrijkste lessen uit samenwerkingsprocessen

In een open vraag naar de belangrijkste lessen die men uit de eigen ervaring met samenwerking zou trekken komen spontaan de volgende zes categorieën van antwoorden, in volgorde van frequentie:

1. Aandacht voor de proceskant en voor samenwerken
2. Er moet een realistische planning komen en goede afspraken gemaakt
3. Er moet (meer) centrale regie en politieke verantwoordelijkheid komen
4. Durf over de grenzen van je eigen organisatie heen te kijken
5. Letten op de schaal van de samenwerking (er zijn sectorgrenzen binnen de overheid en men kan te omvangrijke projecten willen invoeren)
6. Er moet meer geleerd worden uit afzonderlijke projecten, want die zijn meestal niet uniek.

2) *Omgaan met belangen en andere verschillen*

Het overgrote deel van de panelleden vindt het direct benoemen en bespreekbaar maken van belangen en andere verschillen de beste oplossing. De tweede meest populaire oplossing is meer commitment van de politiek en het bestuurlijk niveau vragen. Die zouden al die belangen en verschillen moeten verzoenen door duidelijke randvoorwaarden te stellen. Een derde groep ziet de oplossing vooral in het fysiek bij elkaar zetten van de betrokkenen en deze goede afspraken vooraf te laten maken.

Tenslotte zijn er nog twee kleine groepen. De een benadrukt het creëren van een gemeenschappelijk referentiekader. De ander pleit voor meer financiële prikkels.

3) *In welke mate is centrale regie wenselijk?*

Hoe moet de bij III.9 genoemde spanning tussen enerzijds meer centrale regie en anderzijds meer projectautonomie weggenomen worden?

Op dit punt valt het panel in drie groepen uiteen. De eerste groep blijft het belang van centrale regie door personen of instanties benadrukken. Een tweede groep houdt het bij het maken van goede afspraken tussen de partners. Een derde groep is tegen centrale regie, en voor netwerken of polderen, of denkt dat (gebrek aan) 'regie' een vaag containerbegrip is dat gebruikt wordt om het eigen falen te verhullen.

De voorstanders van een centrale regie (ongeveer 58%) wijzen bij voorkeur bepaalde personen of instanties aan die de regie zouden moeten voeren. De diversiteit die genoemd wordt is enorm:

- De politiek of bestuurlijk verantwoordelijke
- Een bestaande Regiegroep of de Manifestgroep
- Een toezichthouder
- Een stuurgroep of architect/project board
- Eigen ketendirecteur
- Een ketenregiseur
- Een projectleider van buiten of een onafhankelijke mediator

Ongeveer 20% van de deelnemers ziet minder in de benoeming van verantwoordelijke personen of instanties voor de uitoefening van regie. Zij hechten meer waarde aan duidelijke doelen, werkwijzen en expliciete afspraken binnen de projecten.

Het derde deel van het panel (ook ongeveer 20%) is tegen centrale regie of vindt dit een onduidelijk containerbegrip. Hier is men meer voor netwerken of voor een vorm van 'polderen'. Onder andere omdat samenwerkingsprojecten te complex zijn voor een regie. De helft van deze groep klaagt over het 'containerbegrip regie' dat nietszeggend zou zijn geworden. Bovendien zou het roepen om meer regie alleen maar een brevet van eigen onvermogen zijn.

4) *Besturingsmodel, verdeling van bevoegdheden en afspraken*

Het panel is in het algemeen voor een nieuw besturingsmodel voor samenwerkingsprojecten met ICT. Het is alleen nog heel onduidelijk hoe dit model er precies zou moeten uitzien. Zoals gezegd is het bijzonder opvallend is dat de meeste deelnemers zowel roepen om meer regie als om meer projectautonomie. Ten aanzien van het laatste wil drie kwart van het panel

keteneigenaars en ketenregisseurs benoemen, ofschoon niet iedereen weet wat deze functies precies inhouden. Ook wenst 51% projectleiders of – verantwoordelijken meer mandaat en meer bevoegdheden te geven. Voorstanders van meer ketenverantwoordelijkheid zijn in het algemeen erg ontevreden over het optreden van de bestaande stuurgroepen.

De verdeling van bevoegdheden over de verschillende geledingen, van politiek en bestuurlijk verantwoordelijken en stuurgroepen tot ketenregisseurs en projectleiders wordt niet duidelijk, in elk geval niet eensgezind ingevuld door de panelleden.

Over het maken van afspraken is de eensgezindheid groter. Het overgrote deel van het panel vindt dat er aan het begin van een project meer ruimte moet zijn en dat bij de uitvoering strikte afspraken gemaakt moeten worden, tot op het niveau van SLA's en DAP's.

5) Gezamenlijke architectuur en standaarden

Zoals we gezien hebben geeft een derde van de deelnemers aan dat er bij 'hun' projecten zelden of nooit een gezamenlijke architectuur gehanteerd is. Terwijl 96% zegt dit wel (zeer) belangrijk te vinden. Ook vindt 77% dat men bij de invoering van nieuwe diensten conform NORA moet werken en dat men anders wat uit te leggen heeft.

Het panel formuleert vier richtingen voor een oplossing van dit probleem. Een groep wijst sterk op een centrale aanpak van bestuurders en architecten die na onderhandelingen met de betrokkenen de knoop met betrekking tot een te kiezen standaard moeten doorhakken. Een tweede groep probeert tot afspraken te komen tussen de bij de gegeven samenwerking betrokken organisaties zelf. Een derde groep prefereert een groeimodel door de standaardisatie in eerste instantie te beperken tot de raakvlakken of koppelvlakken en vervolgens de betrokken organisaties stap voor stap naar elkaar toe te laten groeien. Tenslotte is er nog een kleine groep die een 'architectuur in hoofdlijnen' wenst.

5) Financiering van samenwerkingsprojecten

Zeventig procent van de ondervraagden geeft aan dat er een centrale manier van financiering geregeld moet worden om het beheer van nieuwe applicaties veilig te stellen. Een grote meerderheid wil een centraal fonds, hetzij gevuld door het kabinet of door de deelnemende organisaties, of door de gebruikers van gezamenlijke applicaties naar rato van gebruik. Anderen willen geen centrale financiering maar afspraken per project. Tenslotte is er nog een groep die de een of andere combinatie van centrale en decentrale financiering voorstelt.

Literatuur

Aardewijn, M. en Crijns, V. (2008). *De Keten de Baas*. Amsterdam en Utrecht: UWV en Belastingdienst.

Algemene Rekenkamer (2007). *Lessen uit ICT Projecten bij de Overheid, Deel A*, 29 november 2007. www.rekenkamer.nl/9282000/d/p425_rapport1.pdf.

Algemene Rekenkamer (2008). *Lessen uit ICT Projecten bij de Overheid, Deel B*, 1 juli 2008. www.rekenkamer.nl/9282000/d/p449_rapport_def.pdf.

Dijk, J.A.G.M. van (2003). Delphi-onderzoek en andere methoden voor het raadplegen van deskundigen. In: H.Landsheer, H. 't Hart, M. de Goede en J. van Dijk, *Praktijkgestuurd Onderzoek, Methoden van Praktijkonderzoek*. Groningen: Wolters-Noordhof, pp. 239-266.

Dijk, J. van and Anneleen Winters- van Beek (2009). The Perspective of Network Government. In: *ICT, Citizens & Governance: After the Hype*, Amsterdam: IOS-Press, pp. 235-255.

Dijk, T. van (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, Programma ICT en Overheidsorganisaties.

Eveleens L., Kampstra, P., Kulk, E., Peters, R. en Verhoef, C. (2009). Risico's van Grote Projecten bij de Overheid. In V. Frissen & J. Esmeijer (red.). *Omzien naar de Toekomst, Jaarboek ICT en Samenleving 2008/2009*, pp. 167-188, Gorredijk: Media Update Vakpublicaties

Meesters, M. en Zuurmond, A. (2008). *The Transformation of Government Organizations, A theoretical and empirical observation*. Leiden: Centre for Government Studies, Leiden University.

Monge, P. & Contractor, N. (2003). *Theories of Communication Networks*. New York: Oxford University Press.

Pfeffer, J. & Salancik, G. (1978). *The external control of organizations*. New York: Harper & Row.

Powell, W. (1990). Neither market, nor hierarchy: Network forms of organization. In L. Cummings & B. Staw (Eds.). *Research in Organizational Behavior*, 295-336. Greenwich CT: JAI.

Powell, W. and DiMaggio, P. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago and London: The University of Chicago Press.

Provan, K & Milward, H. (1995). A relational theory of interorganizational network effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 40, 1- 33

Whyte, S. (2006). Cooperation Costs, Governance Choice and Alliance Evolution. *Journal of Management Studies*, 42-7,1383-1412.

Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.

Zajac, E. & Olsen, C. (1993). From transaction cost to transactional value analysis: implications of the study of interorganizational strategies. *Journal of Management Studies*, 30, 131-145.

Participanten van het Panel

Naam	e-mail adres	Verzoek	Datum
heer van Megchelen	o.vanmegchelen@chello.nl	Eerste	25-4-2008 18:19:05
heer van Brussel	avbrussel@yahoo.com	Eerste	25-4-2008 20:16:57
heer Klapwijk	jaap.klapwijk@atosorigin.com	Eerste	27-4-2008 10:50:35
heer Stor	rien.stor@gbo.overheid.nl	Eerste	27-4-2008 23:25:48
heer Verweij	rverweij@rinis.nl	Eerste	28-4-2008 9:26:38
heer Mollema	ruud.mollema@ictu.nl	Eerste	28-4-2008 10:28:24
heer Gerrard	marc.gerrard@gbo.overheid.nl	Eerste	28-4-2008 10:47:21
heer van Boeschoten	javanboeschoten@contrasticon.nl	Eerste	28-4-2008 11:20:40
heer van 't Eind	gj.eind@ictu.nl	Eerste	28-4-2008 12:05:50
heer van Leeuwen	gj.van.leeuwen@belastingdienst.nl	Eerste	28-4-2008 18:23:54
heer van der Poel	cees.poel@ictu.nl	Eerste	29-4-2008 10:34:01
heer Overdeest	rgm.overdeest@belastingdienst.nl	Eerste	29-4-2008 11:33:10
heer Jansen	ton.jansen@uwv.nl	Eerste	29-4-2008 13:28:23
heer Otting	Coert.Otting@minbzk.nl	Eerste	29-4-2008 15:53:03
mevrouw Schrijver	marianne.schrijver@vng.nl	Eerste	29-4-2008 20:10:43
heer Zon	h.van.zon@hec.nl	Eerste	5-5-2008 11:46:18
heer Franke	cor.franke@cwinet.nl	Eerste	5-5-2008 14:07:45
heer Carlier	ferry.carlier@ictu.nl	Tweede	6-5-2008 8:45:38
heer Jaspers	NDR.Jaspers@sozawe.rotterdam.nl	Eerste	6-5-2008 8:46:44
mevrouw Ghosh	sheila.ghosh@ictu.nl	Tweede	6-5-2008 9:26:04
heer Bouten	micHEL.bouten@ictu.nl	Tweede	6-5-2008 9:35:30
mevrouw Lammers	kristel.lammers@ictu.nl	Tweede	6-5-2008 10:48:47
heer Verhagen	m.g.h.verhagen@minez.nl	Tweede	6-5-2008 12:17:34
heer de Kleuver	info@wigo4it.nl	Tweede	6-5-2008 12:45:27
heer Hindriks	Bart-Jan.Hindriks@ictu.nl	Tweede	6-5-2008 13:47:49
heer Hazelzet	martijn.hazelzet@ictu.nl	Tweede	6-5-2008 15:37:07
heer Munneke	solke.munneke@cwinet.nl	Tweede	6-5-2008 17:33:17
heer van de Waal	jwaal@divosa.nl	Eerste	6-5-2008 22:42:51
heer Aarts	jchg.aarts@belastingdienst.nl	Eerste	6-5-2008 23:09:31
heer Blokpoel	hblokpoe@ind.minjus.nl	Eerste	7-5-2008 12:33:50
heer Uffen	buffen@bkwi.nl	Tweede	7-5-2008 16:23:00
mevrouw Prins	greet.prins@uwv.nl	Tweede	7-5-2008 17:37:15
heer Holtkamp	herman.holtkamp@gbo.overheid.nl	Tweede	7-5-2008 20:12:49
heer Tönissen	hans.tonissen@planet.nl	Tweede	7-5-2008 23:27:07
mevrouw Helder	jh.helder@belastingdienst.nl	Eerste	8-5-2008 23:20:06
heer Torny	g.j.torny@belastingdienst.nl	Tweede	9-5-2008 21:58:54
heer Kinkhorst	okinkhorst@bkwi.nl	Tweede	13-5-2008 9:03:31
heer Moelker	jan.moelker@minbzk.nl	Tweede	13-5-2008 10:17:57
heer Pouw	theo.pouw@uwv.nl	Eerste	13-5-2008 13:13:19
heer Dirix	paul.dirix@uwv.nl	Tweede	13-5-2008 13:34:12
heer Waters	peter.waters@gbo.overheid.nl	Tweede	13-5-2008 16:29:19
mevrouw Insinger	ida.insinger@gbo.overheid.nl	Tweede	13-5-2008 16:52:13
heer van Alphen	g.van.alphen@belastingdienst.nl	Eerste	13-5-2008 18:07:07
heer van Blijswijk	jam.van.blijswijk@belastingdienst.nl	Tweede	13-5-2008 19:19:20
heer Aardewijn	menno.aardewijn@uwv.nl	Tweede	14-5-2008 10:53:59
heer Leemans	arnold.leemans@gbo.overheid.nl	Tweede	14-5-2008 14:34:51
heer Geubbels	leo.geubbels@ictu.nl	Tweede	14-5-2008 17:21:56
heer Fokkinga	a.fokkinga@belastingdienst.nl	Tweede	14-5-2008 19:22:03
heer Stam	piet.stam@uwv.nl	Tweede	15-5-2008 16:53:18
heer Noordman	h.noordman@belastingdienst.nl	Tweede	15-5-2008 20:37:30
heer van Lunteren	j.van.lunteren@hec.nl	Tweede	17-5-2008 10:38:44
heer Houtsma	ronald.houtsma@gbo.overheid.nl	Eerste	21-5-2008 16:59:17
heer Bosch	a.bosch@belastingdienst.nl	Eerste	22-5-2008 15:49:23