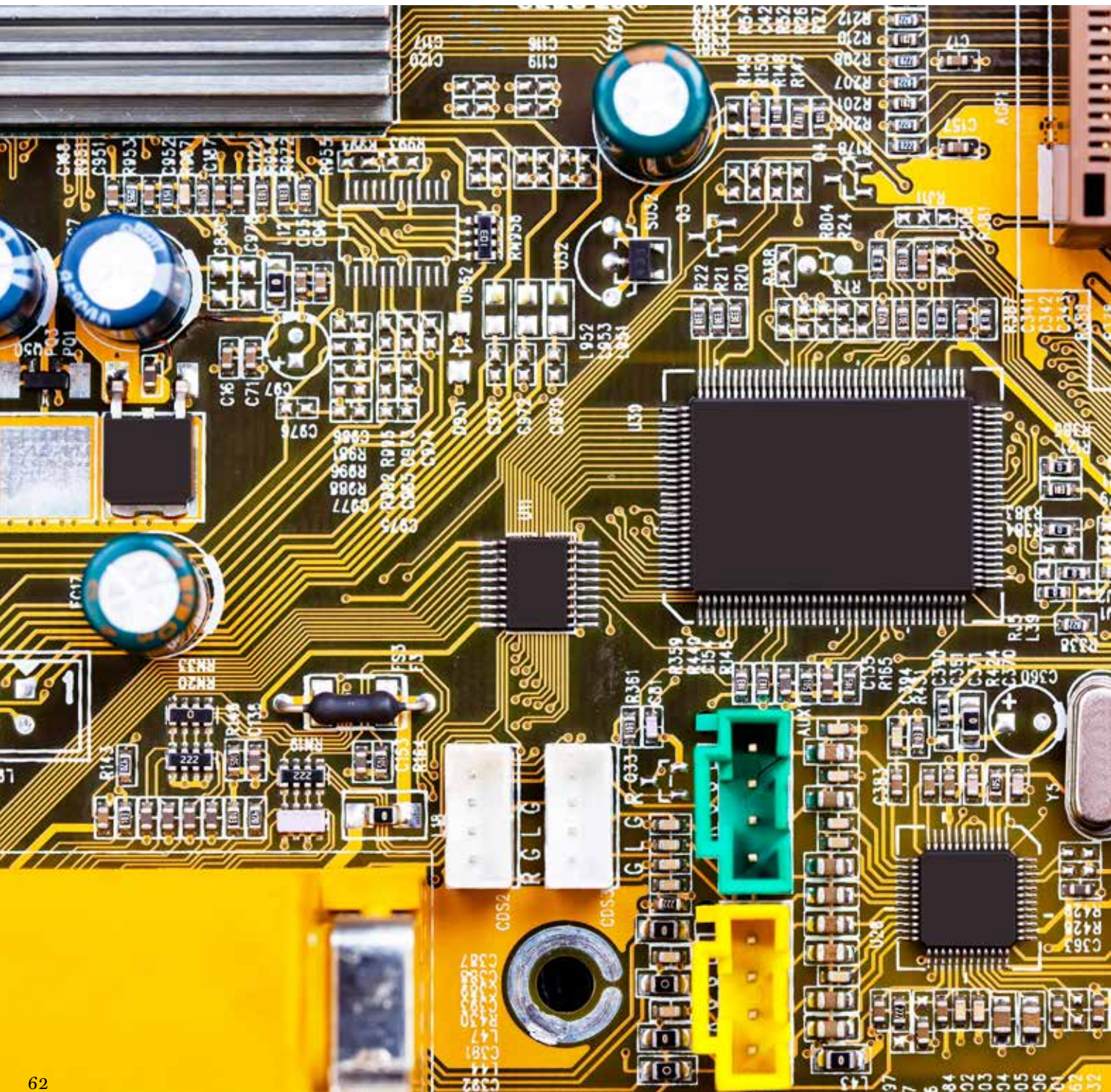


Case

In ieder nummer beschrijft een organisatieprofessional een casus uit de praktijk, onder redactie van Rob Wagenaar. In deze editie beschrijft Ad van Dijk de digitaliseringsslag tijdens een fusie tussen twee gemeenten.



Digitale overheid

De Nederlandse overheden leveren reeds vele jaren forse inspanningen om te transformeren naar een 'digitale overheid'. Een overheid waarin het samenspel met burgers en ondernemers op een geheel andere wijze plaatsvindt. Een samenspel waarin burgers en ondernemers meer eigen verantwoordelijkheid krijgen voor de inrichting van de leefomgeving en de maatschappelijke activiteiten. Overheden (het Rijk, de provincies, gemeenten, uitvoeringsorganisaties, enzovoort) willen in de toekomst minder voorschrijven en hinderen en meer faciliteren en samenwerken. Met minder regeltjes en minder administratieve lasten en met meer voorzieningen via moderne technologie, zoals smartphones en sociale media. Op die manier willen overheden een 24/7-dienstverlening zijn. Tegelijkertijd maken overheden daarmee hun bedrijfsvoering efficiënter, hetgeen weer resulteert in een snellere dienstverlening, meer transparantie en minder belemmeringen.

Digitale agenda 2020

Deze ambities zijn al in 2003 door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vastgelegd in het actieprogramma *Andere overheid*, gevolgd door andere programma's, zoals de visie *Digitale overheid* die minister Plasterk in 2013 presenteerde. Ondertussen zijn er veel landelijke digitale voorzieningen ontwikkeld, zoals de Berichtenbox, MijnOverheid, Basisregistraties, enzovoort.

Dit jaar is de wet Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) in werking getreden die overheden verplicht om de componenten van de uniforme landelijke digitale voorzieningen te gebruiken en daar hun eigen ICT-omgeving op in te richten. Voor de Nederlandse gemeenten hebben de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) de ambities van de overheid vertaald naar een programma voor gemeenten: Digitale Agenda 2020. Daarin wordt onder andere ondersteuning voor gemeenten geregeld, zodat zij de omslag kunnen maken naar anders en meer digitaal werken.

Digitaliseringslag bij gemeenten

De casus speelt zich af bij twee gemeenten die de start van een ambtelijke samenwerking benutten om een nieuwe digitaliseringslag te maken. Het samengaan van de ambtelijke organisaties vormde een uniek momentum om een geheel nieuwe manier van werken door te voeren en moderne digitale voorzieningen te implementeren. Voor de vorming van de nieuwe organisatie moesten twee verschillende bedrijfsculturen worden samengebracht en honderden werkprocessen worden omgezet naar uniforme processen. Zoals gezegd, dat bood een unieke kans om wezenlijke veranderingen door te voeren. Veranderingen die moeilijker zouden plaatsvinden in een staande organisaties zonder verandernoodzaak.

Tijd om deze keuzes goed onderbouwd ter goedkeuring voor te leggen aan directie en bestuur was er niet

Tijdsdruk

Vooruitlopend op de fusie stelden beide gemeenten een ambitieus bedrijfsplan op met de strategische speerpunten: innovatie, zelfsturing en 'van buiten naar binnen werken'. Ik kreeg de opdracht om als programmanager Samenvoeging Informatievoorziening & Automatisering alle I(C)T-aspecten te regelen. De voorbereidingstijd voor de fusie was gering. Binnen een jaar tijd moest het zijn geregeld. Het gevolg was dat bij de start van de nieuwe organisatie slechts de meest cruciale voorzieningen waren geregeld. Veel zaken moesten daarna nog worden georganiseerd, zoals het harmoniseren (en herontwerpen) van de werkprocessen en de softwareapplicaties, het invoeren van mobiele apparatuur om flexibel te kunnen werken, enzovoort. Wel werd de ICT-infrastructuur tijdig samengevoegd en werden één ICT-beheerteam en een serviceorganisatie ingericht. Het traject kenmerkte zich door een hoge tijdsdruk die nauwelijks ruimte bood om de I(C)T-verandering grondig uit te zoeken en van daaruit de beste en meest duurzame keuzes te maken. De I(C)T-teams moesten zelfstandig veel keuzes voor nieuwe systemen en investeringen maken. Tijd om deze keuzes goed onderbouwd ter goedkeuring voor te leggen aan directie en bestuur was er niet. Een werkwijze die voor de I&A-organisatie nieuw was en moeilijk te adopteren. Jarenlang was men eraan gewend alles grondig uit te zoeken en via bestuurlijke voorstellen of politieke afwegingen al dan niet goedgekeurd en gefinancierd te krijgen. Het op operationeel niveau zelfstandig en snel besluiten, soms

op basis van *best guesses* of een onderbuikgevoel, is stapsgewijs opgepakt. Men leerde te accepteren dat een keuze later wel eens verkeerd kon blijken te zijn. Dat was dan de *collateral damage* van de (te) snelle fusie. Met veranderingen voor de lange termijn moest men dit dan weer repareren.

I-visie en O-visie

Een andere belangrijke uitdaging gedurende de korte periode van samengaan, was het ontwikkelen van een visie op informatievoorziening (I-visie). Een visie die noodzakelijk was, omdat we van daaruit gerichtere keuzes konden maken voor innovatieve ICT-voorzieningen, die pasten bij een moderne manier van werken en dienst verlenen. Een I-visie moet echter ontwikkeld worden vanuit de ambities en strategische doelen van de nieuwe organisatie. Informatievoorziening en ICT volgen immers de organisatiedoelen (de business) en niet andersom. Op het vrij abstracte bedrijfsplan na waren er echter nog geen uitgewerkte strategische kaders, zodat er eigenlijk geen I-visie opgesteld kon worden en de ICT-keuzes op zich moesten laten wachten. Met 'snellkookpan-sessies' met directie en management is met behulp van stellingen per strategisch thema geforceerd gewerkt aan het aanscherpen van de ambities en strategische doelen naar een meer concrete organisatievisie (O-visie). De algemene uitdrukking 'we willen innovatief zijn' is gemakkelijk te vertalen naar concrete stellingen en beleidsuitgangspunten. Op die manier werd het voor de organisatie duidelijk hoe zij invulling kon geven aan



**AD VAN DIJCK EN
ADVIESBUREAU TELENGY**

Ad van Dijk is partner en adviseur bij Telengy. In 1996 richtte hij het adviesbureau op, waarna het zich ontwikkelde tot een toonaangevend adviesbureau op het gebied van organisatieontwikkeling, informatievoorziening en ICT bij met name lokale overheden. In 2014 is het adviesbureau gekozen als beste ICT-dienstverlener bij de overheid.

Van Dijk adviseert gemeenten op het snijvlak van organisatie en informatievoorziening (O&I), begeleidt hen bij samenwerkingen, ontwikkelt dienstverleningsvisies en visies op informatievoorziening en voert Rekenkameronderzoeken uit.

de ambitie 'innovatie'. Pas toen deze uitkomsten er lagen, kon de I-visie worden uitgewerkt.

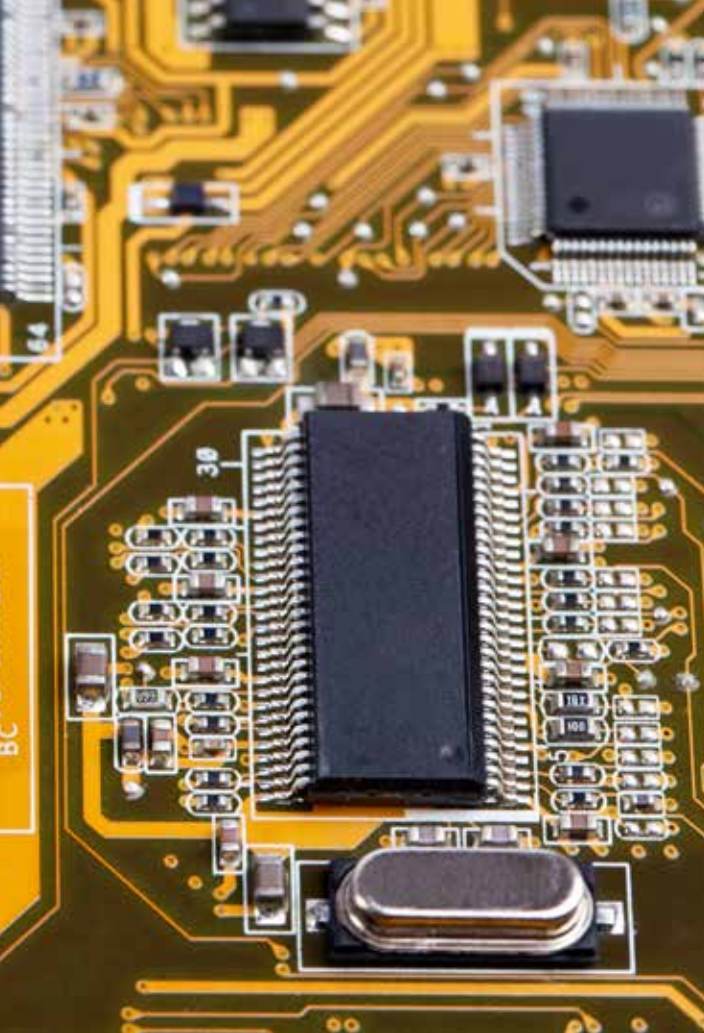
Standaardapplicaties

Het eerste jaar van de nieuwe organisatie gebruikte men vooral voor het afronden van nog niet gemaakte samenvoegingstappen, het maken van de omslag naar zelfsturende teams, het verder ontwikkelen van de dienstverleningsvisie en het starten met de selectie van nieuwe en innovatieve ICT-voorzieningen. Voorzieningen die passen bij de nieuwe manier van werken, waarin samenwerken met burgers en ondernemers centraal staat, alles digitaal wordt uitgevoerd en men flexibel werkt met mobiele apparaten.

Het selecteren van zulke ICT-voorzieningen is lastig vanwege een zeer traditionele leveranciersmarkt waarin tientallen ICT-leveranciers aan al hun gemeentelijke klanten tegelijk standaardapplicaties leveren. In die applicaties is de wet- en regelgeving verwerkt waaraan gemeenten zich moeten houden. Die leveranciers hebben een beperkte afzetmarkt (er zijn nog geen 400 gemeenten) en daarmee een te beperkt ontwikkelvermogen om de technologische en maatschappelijke innovaties te vertalen naar hun standaardpakketten; zij krijgen hun businesscases niet makkelijk rond. Bovendien worden investeringen om applicaties uit te breiden veelal eerst besproken met de klanten, daarna pas worden ze gebouwd en verspreid. Met een time-to-market die soms jaren duurt (lees meer in de whitepaper *De gijzeling*, van adviesbureau Telengy).

Platform

Via de standaardapplicaties zijn gemeenten dus niet in staat om snel fundamenteel andere werkwijzen in te voeren. Daarom kozen wij ervoor om de traditionele standaardapplicaties zoveel mogelijk los te



laten en te zoeken naar een *collaboration platform* van wereldwijd opererende leveranciers. Dit is een modern platform waar men met de allernieuwste technologieën digitaal samenwerkt - binnen een organisatie, maar ook in samenwerking met burgers, ondernemers en ketenpartners. Het is een platform waarachter een leverancier staat die het financiële vermogen en de ontwikkelkracht heeft om continue de laatste technologieën en functionele innovaties te integreren. Op die manier konden we werken

met app's op smartphones en tablets in plaats van met grote, logge en niet snel aanpasbare applicaties of pc's op vaste werkplekken. We konden vanuit de cloud werken, zodat medewerkers overal bij hun applicaties en gegevens konden. dus ook bij inwoners van de gemeente thuis. We gebruiken als organisatie geen applicaties meer die we installeren op de ICT-omgeving in de eigen organisatie, maar diensten uit de cloud (SAAS – Software As A Service). De eigen ICT-systemen worden in de komende jaren afgebouwd door stapsgewijs de traditionele applicaties te vervangen door generieke functionaliteiten van het platform en gekoppelde app's.

Anders denken

De organisatie moest voor dit veranderproces het denken in traditionele werkwijzen en functionele oplossingen loslaten. Men ontdekte hoe je op digitale wijze efficiënter kunt samenwerken, ook met de buitenwereld. Het kan betekenen dat er voor de vakambtenaar even wat minder functionele ondersteuningsmogelijkheden zijn voor hun processen met specifieke wet- en regelgeving. Daarvoor in de plaats moeten dan echter zoveel andere samenwerkingsfunctionaliteiten terugkomen, dat die ongemakken verdwijnen. Het werken met moderne ICT-voorzieningen zal de omslag naar anders denken en werken stimuleren en de verandering vergemakkelijken.

Wij kozen ervoor om de traditionele standaard-applicaties zoveel mogelijk los te laten en te zoeken naar een *collaboration platform* van wereldwijd opererende leveranciers



REFLECTIE ROB WAGENAAR

Overheid en digitalisering zijn twee grootheden die elkaar vaak slecht begrijpen. Ook na jaren van ploeteren, leidt deze moeizame relatie regelmatig tot kostbare mislukkingen. De bovenstaande case kent allerlei typerende aspecten die de ingewijde herkent, ook al is hier geen sprake van een kostbare mislukking. Vanuit mijn eigen ervaring:

- Digitaal is voor overheidsmanagement en bestuurders nog vaak een *Fremdkörper*, iets wat nog maar matig begrepen wordt, in de marge van de aandacht staat en liefst als ‘technisch’ wordt weggeleerd. Het besef dat digitaal de kern van onze primaire processen is of gaat zijn en dat de ontwikkeling van organisatie en dienstverlening identiek is aan digitale ontwikkeling, dringt nog steeds maar mondjesmaat door.
- Als gevolg van bovenstaande krijgt digitalisering niet de aandacht en de tijd die het nodig heeft om een succesvolle rol in de organisatieontwikkeling te krijgen. De case is daar duidelijk over. Men moet te snel en daardoor te oppervlakkig aan de gang en mist daardoor voordelen die anders wel konden worden behaald.
- Digitalisering is heel vaak verbonden met fundamenteel andere wijzen van werken: medewerkers dienen hun dagelijkse werk aan te passen, nieuwe dingen te leren en de veranderingen te absorberen. Dit proces kost tijd. Als men dat overslaat of te snel doet, heeft dat een averechtse uitwerking op de acceptatie en dus ook op het succes van de digitaliseringsslag.
- Het is ook zeker zo dat menig ICT-professional kan werken aan zijn empathische vermogens, zodat hij zich beter voor kan stellen hoe het is om in de schoenen van gebruikers of het management te staan. Het klassieke imago van ‘wereldvreemde nerds’ leeft nog steeds. De twee werelden zijn echter op weg om elkaar steeds beter te begrijpen.

In de case wordt gewag gemaakt van de branche van toeleveranciers die achter de feiten aan loopt en niet aansluit op nieuwe ontwikkelingen. Het gaat voor velen te hard in de digitale wereld en als dat al voor toeleveranciers geldt, hoe moet dat dan voor de gebruikers uitpakken?

Er zijn geen makkelijke oplossingen voor de moeizame relatie tussen overheid en digitalisering. Overigens worstelt ook menig bedrijf met deze problematiek. Voor overheden geldt dat zij betrouwbare dienstverlening moeten leveren – efficiënt, transparant en gebruikmakend van wat er te koop is. Het nieuwste van het nieuwste is niet per se nodig, maar bij een case zoals hierboven kan het momentum wel worden benut. Ik kan me voorstellen dat de complexiteit van het in elkaar schuiven van twee gemeentelijke organisaties zoveel aandacht heeft opgeëist dat de ICT in de verdrinking kwam. In dit geval is het dan wellicht beter om te temporiseren en voor digitalisering meer tijd uit te trekken.

Wij kunnen echter positief eindigen: na de snelle geforceerde fusie nemen deze gemeentes nu de tijd om geheel nieuwe manieren van werken door te voeren en de digitalisering maximaal te benutten. Gesteund door bestuur en directie sturen zij nu op kwaliteit in plaats van op tijd of geld.

Rob Wagenaar is organisatieadviseur en oprichter van WagenaarHoes en ASI Consulting en was zes jaar voorzitter van de Ooa en zes jaar Vice Chair in de Board van ICMCI.