

Gemeenten moeten onderling meer samenwerken

Risico's ICT vereisen centrale regie

Uit tal van internationale onderzoeken blijkt dat ICT is omkleed met grote risico's. Meer dan een kwart van alle ICT-projecten wordt afgeblazen, de helft tot driekwart overschrijdt de gestelde projecttermijn en eveneens zo'n vijftig procent het begrote budget. Van de projecten die de 'eindstreep' halen, is het de vraag of ze in de praktijk voldoen aan de verwachtingen. Er is geen reden te veronderstellen dat Nederlandse gemeenten hierop een uitzondering vormen. Vallen ICT-risico's eigenlijk wel te managen?

JOS MOERKAMP
Freelance journalist

Burgemeester Michel Marijnen van Roosendaal is sinds lange tijd betrokken bij aan de overheid gerelateerde ICT-ontwikkelingen en kent de risico's als geen ander. 'Ze zijn er op alle aspecten. Iedereen denkt allereerst natuurlijk aan de techniek en de kosten. Het verleden heeft bewezen dat we lang niet altijd in staat zijn geweest die binnen aanvaardbare marges te managen. Er waren onvoorziene mislukkingen en onvoorzien hoge rekeningen. Maar inmiddels zijn er risico's bijgekomen, die wat mij betreft nog groter zijn. Die hebben te maken met de vraag of we als overheid in staat zijn om, met ICT als basis, die informatie te leveren die onze klanten vragen.'

Daarmee verlegt Marijnen het ICT-risico van het uitvoerende naar het strategische niveau, 'al zie je in de praktijk dat die verschuiving nog lang niet overal wordt ingezien', zegt hij.

Hoe komt dat? Allereerst steekt Marijnen de hand in de gemeentelijke boezem. 'Vroeger had iedere ambtenaar zijn eigen systeem. Bij handhaving van bouwregels had de een zijn lijstje voor monumenten, de ander voor winkelpanden. Zo wordt natuurlijk nergens meer gewerkt. Maar vanuit die achtergrond zijn we wel gekomen en zijn we het anders gaan doen. Wat gemeenten aanvankelijk deden, was die lijstjes digitaliseren. En daarna ontstonden er natuurlijk koppelingen, maar nog niet gemeentebreed. Die erfenis heeft gemeenten flink parten gespeeld ijl hier en daar nog na. De Gemeentelijke Basisadministratie werd nogal eens gezien als "eigendom" van Burgerzaken, louter omdat die de informatie verzamelt. Sociale Zaken had zo haar eigen bestand. Die twee verstonden elkaar niet. Met als gevolg dat burgers gingen "shoppen": Voor de ene gemeentelijke dienst woonde je hier, voor de andere daar. Toen deze dure automatiseringssystemen waren afgeschreven konden worden vervangen, kwam de vervolgstap. Ik denk dat we die nu grotendeels achter de rug

hebben: gemeente-intern is de informatiehuishouding redelijk op orde.'

Maar ondertussen dienden zich nieuwe ontwikkelingen aan, met nieuwe risico's. ICT allang niet meer iets wat gemeenten even samen met de softwareverkooper regelden. In grote lijnen zorgden drie bewegingen ervoor dat de risico's van adequate ICT-toepassing op lokaal niveau aanzienlijk toenamen. In de eerste plaats digitaliseerden andere overheden en (semi)-publieke organisaties eveneens. Waar er eerst het knelpunt was dat interne gemeentelijke systemen slecht met elkaar communiceerden, ontstond nu het probleem dat aanpalende dienstverleners elkaar niet goed verstonden. Dat was wel nodig, omdat – in de tweede plaats – burgers zich in toenemende mate ergerden aan het eindeloze opvragen van dezelfde gegevens, aan 'niet in het systeem passen', aan de – papieren of digitale – bureaucratie.

In de derde plaats leidden grote decentralisaties ertoe dat beleid en uitvoering van complexe wetgeving bij gemeenten terecht kwamen, maar niet zonder dat het Rijk bleef mee regelen en mee regisseren.

Zo zorgden – en zorgen – de rijksbrede ICT-agenda, afzonderlijke departementale eisen, samenwerking met ketenpartners en veeleisende klanten er tezamen voor dat de zorg voor adequate informatie- en communicatietechnologie bij gemeenten een tamelijk risikante onderneming is geworden. 'De crux is dat het zwaartepunt is verschoven van ICT als hulpmiddel naar ICT als fundament van de informatiehuishouding', stelt Marijnen. 'En informatie is een van de belangrijkste productiefactoren van de overheid. Die stelling wordt met de mond wel door iedereen beleden, maar de praktijk is anders. Als je ziet hoeveel tijd, energie en geld we stoppen in het op orde houden van onze financiële huishouding, dan denk ik wel eens dat we het té perfect willen. In ieder geval staat de ener-

gie die we steken in het optimaliseren van onze informatiehuishouding daarmee in schril contrast. We doen eigenlijk nog steeds alsof overheden organisaties zijn waar geld instroomt en na enige bewerking weer uitstroomt. Maar in feite is het informatie die binnenkomt, met de aanwezige kennis wordt bewerkt en vervolgens als informatie – beleid, regels, afspraken – wordt teruggegeven aan de samenleving. Als informatie de core business is van overheden, moet je hele hoge eisen stellen aan de informatievoorziening en de onderliggende technische processen. Ik stel vast dat we daar nog onvoldoende van doordrongen zijn. De informatiehuishouding is onder de maat. Iedereen zet ICT in, maar op een manier die ertoe leidt dat de informatiehuishouding gevaar loopt.’

Om de risico's van een ineffectieve en inefficiënte informatiehuishouding te

verkleinen, moeten er volgens Marijnen in ieder geval twee dingen gebeuren. 'In de eerste plaats moeten we veel harder trekken aan het tot stand brengen van basisregistraties. Met de Gemeentelijke Basis Administratie gaat het nu de goede kant op, maar voor wat betreft de andere vijf basisadministraties vind ik dat er te weinig wordt gedaan aan het definiëren van kwaliteitseisen.'

Die andere vijf zijn de Basisregistratie Ondernemingen & Andere Organisatie, de Basis Gebouwen Registratie, de Basisregistratie Kadaster, de Basisregistratie Topografie en de Basis Registratie Adressen. 'Die zijn allemaal in ontwikkeling, maar vooralsnog zie ik nog onvoldoende bruikbare standaarden. Er is een basiskaart van Nederland beschikbaar, maar eenduidige afspraken over hoe om te gaan met die informatie zijn er niet.'

Volgens Marijnen moet het Rijk, in het bijzonder de minister van Finan-

ciën, meer de nek uitsteken. 'Financiën bekijkt elke door de departementen uit te geven euro drie keer. Dat is een reactieve rol. Ik vraag me af of Financiën niet een wat meer proactieve rol kan spelen, bijvoorbeeld door te investeren in de fundamentele van de informatiehuishouding. Zorg dat de gehele overheid over dezelfde naam-, adres- en woonplaatsgegevens beschikt bijvoorbeeld, over dezelfde geografische informatie. Dan help je overheidsorganisaties enorm met het wegnemen van informatierisico's, maar ook met het verkleinen van financiële risico's.'

De keerzijde van Marijnen's oproep is dat gemeenten op dit thema moeten stoppen met het tamboreren op de trom van hun autonomie. 'Voor de informatiehuishouding is gemeentelijke autonomie zo langzamerhand een achterhaald begrip. Informatie houdt niet op bij de gemeentegrenzen. Bovendien leidt ICT tot een veel hoger verwachtingspatroon bij burgers omtrent dienstverlening en informatievoorziening. Burgers hebben er geen enkele boodschap aan dat het ene beleids- of uitvoeringsdomein "van het Rijk", het andere "van de provincie" en het volgende "van de gemeente" is. De structuur en de definities die horen bij de informatiehuishouding moet je niet bottom-up willen regelen. Dat vraagt om centrale regie.'

Daarnaast vindt Marijnen dat gemeenten onderling veel meer moeten samenwerken, omdat het beheer van ICT een te groot risico is geworden. 'Er is een beweging naar shared services en die juich ik van harte toe. De meeste gemeenten hebben individueel niet de mensen en de middelen om een ICT-structuur te onderhouden die zorgt voor adequate informatievoorziening. Dan kun je dus niet leveren waar mensen behoefte aan hebben. Risicomanagement op het gebied van ICT betekent voor mij dat we afspraken over de inrichting van systemen en de interpretatie van informatie naar regionaal, en in veel gevallen zelfs naar landelijk niveau moeten tillen. Vanuit een eenduidige structuur en één gemeenschappelijke taal kunnen afzonderlijke overheden – en andere (semi)publieke organisaties – beter hun eigen beleid maken.'

