

Wat niet rond is, kan niet rollen!

Arre Zuurmond en Paul Oude Luttighuis

Uitvoerende overheidsorganisaties scoren onder de maat in de onderlinge samenwerking en informatie-uitwisseling. Dat knelt vooral nu ons kabinet anno 2008 meer dan zijn voorgangers inzet op interventiebeleid. Zonder een goed beheerd stelsel van uitvoeringsafspraken over informatie-uitwisseling komt de haalbaarheid van dit beleid in gevaar.

Ingrijpende samenwerking

Wat krijg je als je musici samenbrengt voor een jam-sessie of een klassiek muziekstuk? Prachtige muziek van enthousiaste professionals! Wat krijg je als je voetballers, volleyballers of basketballers bij elkaar zet? Binnen de kortste keren een prachtig spelletje! Wat krijg je als je uitvoerende ambtenaren bij elkaar zet? Competentiegeschillen! En dus vaak langdurig haperende samenwerking. Dit onvermogen – geen onwil – is een steeds knellender probleem nu het kabinet breekt met de jarenlange trend van neo-liberale terugtrekking en weer inzet op interventie. Plannen van bijvoorbeeld Rouvoet en Vogelaar vergen forse staatsbemoeienis. Maar ook plannen van Eurlings (rekeningrijden), Kramer (differentiatie van onze energierekening) en Plasterk (veiligheid op school) getuigen van grote interventiebereidheid. Zonder direct het verguisde maakbaarheidsideaal in ere te herstellen, is overheidsingrijpen in politiek Den Haag steeds minder taboe. Ook bij burgers, die vaker en in groeiende getale vragen om overheidsoptreden. Aangenomen dat dergelijke interventies wenselijk en doelmatig zijn, stellen zij de overheid voor nieuwe uitdagingen. Allereerst vraagt elk complex maatschappelijk vraagstuk om samenwerking, niet alleen tussen de vele overheidsorganisaties, maar ook met tal van maatschappelijke en economische actoren. Daarnaast moeten alle deelnemers in zo'n samenwerkingsarrangement ook nog eens over juiste en actuele informatie beschikken, onder behoud van privacy.

Afspraken bevrijden de professional

Maar hoe krijg je professionals zo georganiseerd, dat ze in steeds andere samenstellingen goed samenwerken? Hoe komt het dat professionele voetballers samen zo snel mooie combinaties maken? Daar is, zeker in het korte bestek van dit hoofdstuk, geen definitief antwoord op te geven. Wel valt op dat zij creativiteit weten te combineren met regel-geleid en gestandaardiseerd werken. Zij houden zich aan allerlei regels en standaarden die in de loop der tijd ontwikkeld zijn en die op nieuwe generaties worden overgebracht: ingestudeerde spelsystemen, patronen en combinaties. Doordat voetballers hun spelwijze op elkaar afstemmen, doordat zij bereid zijn gezamenlijk op te treden, in patronen te spelen en zich – ook bij improvisatie – aan regels te houden, kunnen zij een complexe en creatieve pot voetbal op de mat leggen. Juist omdat ze met standaarden, afspraken en systemen werken, bereiken zij een hoog niveau van individualiteit en creativiteit.

Deze paradox is misschien nog sterker in de muziek. Hier is standaardisatie nog duidelijker: in het notenschrift, de telling, akkoordenschema's, zelfs in de vingerzetting en de wijze waarop een piano gestemd is. En toch – of liever: juist daardoor – bereiken musici grote hoogten in hun creativiteit en professionaliteit. Afspraken bevrijden de professional. Zij vormen de achtergrond waartegen hij zijn echte werk kan doen en waarover hij zich geen zorgen hoeft te maken. Terug naar het kabinet. Nu het steeds meer wil ingrijpen in maatschappelijke processen, heeft het vaak wisselende samenwerkingsverbanden nodig, waarvan de betrokken professionals ook snel en flexibel samenwerken.

Ongelukkige misverstanden

Calamiteitenbestrijding, bijvoorbeeld. Een ramp vraagt adequaat optreden ter plaatse. De Enschedese vuurwerkramp, de Volendamse cafébrand en de Schiphol-brand hebben laten zien dat alleen met samenwerking de schade voldoende beperkt kan worden. Er wordt zelfs regelmatig op geoefend, ook grootschalig zoals in 2007 met 2000 mensen in de rampoefening Voyager. Bestuurders waren redelijk tevreden, maar: de communicatie en de informatie-uitwisseling tussen partijen liepen niet goed, aldus het persbericht van Binnenlandse Zaken. Bestuurders melden dat ze hieraan werken, maar de vraag is of ze weten wat ze zeggen. Laten we rampen van de laatste tien jaar eens op een rijtje zetten.

- Bijlmer, 1992: het aantal en de identiteit van de bewoners van de getroffen flats is onbekend.
- Hercules, 1996: onbekend is dat het toestel passagiers vervoert.
- Enschede, 2000: onbekend is dat er vuurwerk van klasse 1.1 en magnesium opgeslagen ligt, zodat er niet geblust maar ontruimd moet worden, en er geen water gebruikt mag worden.
- Volendam, 2001: de brandweer weet niet welke bedrijven er in de stad zijn, noch de mate waarin deze gecontroleerd zijn.
- Schiphol, 2005: de brandweer rijdt naar de verkeerde ingang, de C2000-installatie is niet functioneel en de doormeld-procedure is onbekend.

Als partijen niet samenwerken, weet – zoals bij de Schipholbrand – de één niet dat de ingang verplaatst is, de ander niet dat bij het kapotslaan van het brandmelderraampje de regionale meldkamer versneld wordt ingelicht en weer een derde niet dat code 5002 staat voor de D-vleugel en niet voor de K-vleugel. Zo gezien is de brandweer door gebrekkige samenwerking zeker acht vermijdbare minuten later gestart met optreden. Acht belangrijke minuten, want de Onderzoeksraad voor Veiligheid schrijft: “Het tijdstip van overlijden van de achtergebleven celbewoners lag vermoedelijk tussen 00:10 en 00:30 uur. De brandweer (repressie) was naar schatting om 00.21 uur bij de ingang van vleugel K en had op dat moment korte tijd om eventuele overlevenden te redden.”

Samenwerkzaamheid

Voetbalteams trainen voor de conditie van de spelers, maar ook voor het maken en leren van afspraken. De trainer trekt zich dat aan, omdat hij weet dat de

prestaties van zijn team ervan afhangen. Sommige afspraken zijn voor het hele team hetzelfde, andere zijn toegesneden op de specifieke rollen en kwaliteiten van individuele spelers. Het totale afsprakenpakket zorgt ervoor dat de spelers elkaar verstaan in het veld. Een systeemdenker zou zeggen: de spelers zijn interoperabel, dat wil zeggen, samenwerkzaam.

Zo kent ook het overheidsapparaat een uitgebreid stelsel aan uitvoeringsafspraken. Die zijn georganiseerd rondom strategische productiemiddelen: financiën, wetgeving en personeel. De overheid standaardiseert die afspraken, over de grenzen van individuele departementen of bestuurslagen heen, om de samenwerkzaamheid te verbeteren.

Het terrein van de overheidsfinanciën kent al eeuwen gezamenlijke voorzieningen, zoals de Rekenkamer en comptabiliteitsafspraken. Sinds Ruding heeft het ministerie van Financiën meer zeggenschap over de inrichting en werking van het financieel beheer bij de departementen. En hoewel gemeenten autonoom zijn, is er sprake van toezicht op hun financiën.

Ook in het juridische veld zien we rationalisering en harmonisering. Waar Konijnenbelt nog in de jaren zeventig bij elk departement een eigen wetsfamilie herkende, stuurt het ministerie van Justitie nu op verbetering van de wetgevingskwaliteit van alle departementen. Er zijn niet alleen ruim 300 aanbevelingen voor wetgevingsjuristen opgesteld, maar het departement en de Raad van State zien toe op de deugdelijkheid en passing van nieuwe wetten bij bestaande wetgeving.

Op het terrein van personeel bestaat al geruime tijd een Algemeen Rijksambtenarenreglement; er zijn centrale CAO-onderhandelingen en een Ambtenaren-gerecht. Van recenter datum is de Algemene Bestuursdienst, die ervoor zorgt dat topambtenaren aan dezelfde eisen voldoen, ongeacht hun departement. Op dit moment worden personeelsdiensten samengevoegd en spreekt men er zelfs over om iedere ambtenaar niet in dienst van een bepaald departement te laten treden, maar in dienst van het Rijk.

Afspraakgebrek

Dan naar het vierde strategische productiemiddel: informatie. Daar is van gezamenlijke afspraken nog maar weinig te bespeuren. Recent nog stelde de verantwoordelijk minister: "Ik pieker er echter niet over om de verantwoordelijkheid op mij te nemen voor alle ITprojecten bij de overheid. Nederland is geen concern. Volgens artikel 44 van de Grondwet is elke minister verantwoordelijk voor zijn eigen departement."

Zij heeft gelijk. Elke minister is verantwoordelijk voor de eigen informatiehuishouding. Maar evengoed is elke minister verantwoordelijk voor eigen personeel, voor de eigen begroting en voor de eigen wetten. Toch zijn op die terreinen ingrijpende onderlinge afspraken gemaakt. Met die eigen verantwoordelijkheid ligt het dus genuanceerder. Stel je voor dat Bos zou zeggen: "Laat elk ministerie maar zelf een begroting opstellen. Hoe ze dat doen, daar ga ik niet over!" En wat te denken van Hirsch Ballin die zou verklaren: "Wetgeving? Laat elk departement dat zelf uitzoeken!"

Beiden maken onderscheid tussen het wat en het hoe. De inhoud van wetgeving

en de begroting is aan de departementen. Maar hoe de begroting opgebouwd is, en hoe een wet in elkaar zit, daar gelden wel degelijk regels voor. De coördinatie-achterstand bij de overheid op het gebied van informatie en ict laat zich grotendeels begrijpen uit de prille staat van dienst van informatie en ict als instrumenten van strategische sturing. De Rekenkamer en de Raad van State zijn hoge Colleges van Staat en bestaan al honderden jaren. Het belang van goed personeel wordt ook al weer een eeuw onderkend. Socioloog Max Weber wees rond 1900 op het belang van objectieve kwaliteitscriteria, scholingsvereisten per functie, vaste contracten en pensioenzekerheid. Voor informatie en ict kunnen we eigenlijk niet verder terugrijpen dan vijftintig jaar. Maar met deze verklaring schieten we niet veel op als gebrekkige samenwerking het overheidspresteren nu al zo pregnant in de weg zit.

Afspraakkunst

Elk voorstel tot afspraken en standaardisatie op informatie en ict-terrein zal met argusogen worden bekeken door de verschillende overheidsorganisaties. Terecht. Hoewel enerzijds een te groot beroep op hun autonomie de samenwerking in gevaar brengt, ligt ook overbemoediging op de loer, die juist hun professionele beweeglijkheid kan beperken. Maar hoe bewaak je die delicate balans? In dit bestek willen we vier vuistregels noemen die daarbij kunnen helpen.

Allereerst: maak geen blauwdruk, maak afspraken. Het ict-veld is een ontwerpsvakgebied bij uitstek. De neiging om een allesoverkoepelend ontwerp van de informatiehuishouding van de overheid te maken is nooit ver weg. Zo'n blauwdruk is echter onmogelijk, simpelweg omdat de overheidstaak te complex is. Maar, belangrijker nog, het zou een verstikkend keurslijf worden dat, als het er al zou komen, direct jaren achterloopt en waartegen dus grootschalig zal moeten worden gezondigd. Ook een voetbaltrainer kan niet de loopacties van elf spelers tegelijk voor de volle negentig minuten voorprogrammeren. De overheid is nu eenmaal niet een groot, zachtjes snorrend buizenstelsel waardoor informatie stroomt. Zij is een stelsel van veranderlijke spelers met een zekere eigenstandigheid die informatie nodig hebben voor hun taak en voor hun samenwerking. De samenwerking tussen de spelers wordt geborgd met afspraken. De totstandkoming van die afspraken is echter geenszins vrijblijvend, juist omdat ze zo belangrijk zijn.

Ten tweede: maak afspraken over informatierelaties, niet over de interne informatiehuishouding van individuele partijen. Of een keeper de bal uitschiet met een dropkick of uit de lucht, is voor hemzelf wel belangrijk, maar niet voor zijn medespelers. Hen gaat het erom dat de bal op het juiste moment op de juiste plek aankomt.

Ten derde: beleg elke afspraak op het juiste niveau. Niet alle afspraken vereisen het centraal belegd te worden; sommige wel. Naast de team-brede afspraken, maken voetballers op het veld ook bilaterale afspraken, soms operationeel ('Laat die bal lopen.'), soms tactisch ('Ik dek die man wel.'). De coach kan niet alles sturen. Wie dat wel probeert, schoffeert bovendien de professional.

Ten vierde: plaats effectiviteit voor efficiëntie. Het moet er bij de afspraken voorsnog niet om gaan de werkwijze van de spelers zodanig te standaardiseren dat er schaalvoordelen ontstaan en dus efficiëntiewinst. Allereerst moeten de

afspraken ten dienste staan van de effectiviteit: maken we geen fouten meer in de samenwerking? Een voetbalteam zal nooit alleen vertrouwen op aanvallen over de rechterflank, ook al beperkt dat het aantal afspraken en kunnen de aanvallers dan geconcentreerder (allemaal op rechts) worden ingezet. Daarmee wordt geen gebruikgemaakt van de professionele potentie van het team en wordt bovendien de tegenstander niet effectief bestreden.

Waar gáát het over?

In afspraken over informatieverkeer zijn zowel de inhoud, als de vorm en de technologie van de informatie aan de orde. Daarbij is de inhoud de belangrijkste. Bij die inhoud gaat het om twee aspecten: betekenis en functie.

Om een gecombineerde loonaangifte door werkgevers mogelijk te maken, moesten het UWV en de Belastingdienst enkele jaren geleden afspraken maken over een uniform loonbegrip. Tot dan toe werkten zij met uiteenlopende loonbegrippen (premieloon, fiscaal loon en dagloon). Zonder afspraken over de betekenis van het uniforme loonbegrip was deze samenwerking niet denkbaar.

Daarnaast is het van belang om afspraken te maken over de functie die de spelers voor elkaar vervullen. Als een voetballer een dieptepass geeft, moet het duidelijk zijn voor één van zijn teamgenoten dat deze de diepte moet kiezen en achter de bal aan moet sprinten. En als er een elektronische arrestatieopdracht wordt verstuurd, moet niet alleen wederzijds duidelijk zijn om welke arrestant het gaat (dat is betekenis), maar ook dat de geadresseerde geacht wordt om deze arrestant in de kraag te vatten. En, een afspraak dat elke penitentiaire inrichting melding maakt van wijzigingen aan het gebouw is ook een functionele afspraak.

Bij functionele afspraken komt ook aan de orde dat ontvangen informatie niet zomaar voor alle doeleinden gebruikt mag worden. Bescherming van privacy vraagt bijvoorbeeld om doelbinding: verkregen informatie mag alleen voor het afgesproken doel worden gebruikt. Vaak ook hebben gegevens een kwaliteitspeil dat hen wel geschikt maakt voor het ene doel, maar niet voor het andere.

Betekenis en bedoeling van informatie kunnen niet anders overgebracht worden dan door ze in te pakken in een vorm. Dat heeft een dynamische en een statische kant. De dynamische kant is de dialoog. Voetballers die een een-tweetje aangaan hebben een dialoogafpraak: na de eerste pass volgt een tweede. Een overheidsorganisatie die de bevolkingsadministratie raadpleegt, stuurt eerst een vraag, waarna er volgens afspraak een antwoord terugkomt. Bovendien wil zij weten hoe lang het duurt voordat zij het antwoord kan verwachten.

De statische vorm is het uitgewisselde document. Afspraken hierover zeggen welke elementen terugkomen in het uitgewisselde document en waar ze precies staan. Dat gaat op voor zowel elektronische berichten, maar is vaak ook van toepassing op hun papieren tegenhangers, zoals formulieren. Zo moet voor elektronische facturen bijvoorbeeld worden afgesproken dat elementen zoals product en prijs in het elektronische document zijn opgenomen. Vervolgens zijn afspraken nodig over de technische protocollen waarmee die documenten over elektronische netwerken worden uitgewisseld.

Afspraken over afspraken

Betekenis, functie, dialoog, document en technologie vormen de vijf kernonderwerpen van communicatie-afspraken. Het verdient de voorkeur niet al deze aspecten in één enkele afspraak te vatten, omdat zij niet allemaal dezelfde reikwijdte hebben en bovendien in verschillende tempo's veranderen. Functionele afspraken zullen vaak in kleiner verband worden gemaakt dan bijvoorbeeld technologische afspraken, die soms zelfs voor de hele overheid zouden kunnen gelden. Functionele afspraken zijn bovendien vaak onderhevig aan verandering, bijvoorbeeld als er nieuwe verantwoordelijkheidsverdelingen worden afgesproken. Maar zelfs bepalingen over één van deze vijf aspecten horen niet gezamenlijk in één grote afspraak. Afspraken over de betekenis van basisbegrippen zoals "burger" en "adres" hebben een veel grotere reikwijdte en zijn veel stabielere dan bijvoorbeeld het begrip "beroepspraktijkvorming" uit het onderwijsveld. Het totale afsprakenpakket is dus omvangrijk, divers en veranderlijk. Dat betekent dat er aanvullende afspraken gemaakt moeten worden over de manier waarop deze afspraken worden bestuurd, geformuleerd, beheerd en gehandhaafd. Overigens mag niet onvermeld blijven dat ingrediënten van een dergelijk afsprakenstelsel al voorhanden zijn, hier en daar. Spelers in allerlei samenstellingen hebben uitwisselafspraken gemaakt en standaarden gezet, met wisselend succes en kwaliteit. Bovendien zijn deze initiatieven flink versnipperd en vormen ze geen samenhangend stelsel. Ten slotte heeft in 2006 de toenmalige minister van Economische Zaken, in overeenstemming met collega-kabinetleden, een College en Forum Standaardisatie ingesteld, die een belangrijke stimulerende rol moeten gaan spelen in de totstandbrenging van het afsprakenstelsel.

Afspraak is afspraak

Wat vraagt dit nu van onze overheid? We noemen drie punten, die tegelijkertijd om aandacht vragen:

- 1 Stuur op de totstandkoming van het overheidsbrede deel van het afsprakenstelsel. Andere Europese landen zijn dit een interoperabiliteitsraamwerk gaan noemen. Maak daarbij gebruik van voorhanden materiaal.
- 2 Moedig de spelers in het veld aan om scherpe onderlinge afspraken te maken – als sector of keten of netwerk van organisaties – passend bij het overheidsbrede raamwerk. Ondersteun hen daarbij actief. De inhoud van de afspraken is grotendeels aan de spelers zelf, maar op de totstandkoming en de vorm kan sturender worden opgetreden.
- 3 Geef het afsprakenstelsel sturende kracht, beheer het structureel en zie toe op naleving ervan. Een enkel deel ervan kan in wetgeving worden belegd. Grotendeels echter passen andere sturingsvormen, zoals genoemd College en Forum, en onderlinge overeenkomsten.

Interventie grijpt in

Het zou niet eerlijk zijn te veinzen dat zo'n afsprakenstelsel het functioneren van afzonderlijke overheidsorganisaties ongemoeid laat. Ook al beperkt het zich tot

het hoogstnodige voor samenwerking, afspraken maken is kiezen en kiezen doet pijn. Maar het is nodig om de kabinetsdoelstellingen waar te kunnen maken. Zonder interventie geen interventie.

Dr. Arre Zuurmond

studeerde bestuurskunde en promoveerde cum laude. Achtereenvolgens was hij universitair docent, managing consultant en bijzonder hoogleraar (Leiden). Thans is Arre voor één dag per week universitair hoofddocent (Delft). Tevens is hij partner van Zenc. Verder onder meer: lid van de Raad van Advies eGovernment bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat, voorzitter van de Alliantie Vitaal Bestuur en lid van het bestuur van het Rathenau-instituut.

Paul Oude Luttighuis

schreef voor deze bundel tevens Interoperabiliteit in vogelvlucht. Zie daar voor zijn persoonsschets.