

Geen goede overheidsdienstverlening zonder een uitstekende Generieke Digitale Infrastructuur

Ondertitels:

"De haperende machinekamer van de dienstverlenende overheid"

"Zonder een veel betere Generieke Digitale Infrastructuur kunnen we de politieke ambities waarschijnlijk niet waarmaken"

"Zonder een forse verbetering van de governance en zonder betere financieringsarrangementen, gaan we er niet in slagen de Generieke Digitale Infrastructuur op het vereiste niveau te krijgen"

Opdracht

- Doe voorstellen rond de governance en financieringsarrangementen van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI)
- GDI omvat:
 - # basisregistraties plus daarbij behorende stelselvoorzieningen (inclusief ook het BSN-stelsel)
 - # voorzieningen rond gegevensverkeer tussen overheden en burgers en bedrijven
 - # authenticatie- en autorisatievoorzieningen
- Overheidsbreed bezien, niet alleen en zelfs niet primair vanuit rijksoptiek
- Sterker nog: GDI is meer dan overheidsbreed, ook maatschappijbreed in bepaalde aspecten, dus uitdrukkelijk met inbegrip van private partijen
- GDI omvat niet de DI die sectorspecifiek is

Voorstel uitbreiding definitie GDI

- Toevoegen: alle standaarden die in de breedte van overheidsbrede (en deels zelfs maatschappijbrede) informatiemanagement en GDI aan de orde zijn
- Ook de organisatorische setting is een onderdeel van de GDI. Bijvoorbeeld Logius, de organisatie die de meeste elementen van de GDI beheert; en het standaardisatieforum en het standaardisatiecollege (die gaan over standaardiseringsafspraken)
- NB: bedenk dat de stabiliteit van de GDI ook afhankelijk is van hoe is geregeld dat de GDI-voorzieningen geborgd zijn bij crisissituaties als elektriciteitsnetwerken of telecomnetwerken die kunnen uitvallen (oftewel: de GDI van de overheid is mede afhankelijk van heel andere vitale infrastructuren in Nederland); daarmee zijn dergelijke factoren geen onderdeel van de GDI, maar wel relevant voor de GDI, dus ze moeten "in scope" zijn bij het beleid rond de GDI
- NB: ik pretendeer niet dat hiermee het laatste verstandige woord gezegd is over de definitie van de GDI. Dat kan ook haast niet, omdat de wereld van de informatievoorziening niet een statische wereld is. Mijn stellige indruk is dat mijn voorstellen bestendig zijn tegen eventuele toekomstige ontwikkelingen in de definitie van de GDI

Relatie tussen GDI en iOverheidsbeleid

- GDI is randvoorwaardelijk voor (goed functionerende) iOverheid; GDI omvat technische bouwstenen en is als zodanig niet beleidsmatig (maar wel mede-gedetermineerd door beleidsmatige elementen)
- iOverheid omvat alle handelen van overheden in moderne informatiegedreven maatschappij en omvat juist wel allerlei beleidsmatige elementen
- beleidsaspecten die in iOverheid spelen, zijn (onder andere):
 - # kwaliteit van de dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen
 - # effectiviteit van fraudebestrijding
 - # kostenbeheersing voor overheden
 - # beperking administratieve lasten burgers, bedrijven en instellingen
 - # privacybescherming
 - # informatiebeveiliging
 - # open data beleid
- hierbij basiswaarden van de WRR rond openbaar bestuur inbrengen
- GDI zal ingericht moeten worden naar de eisen die voortvloeien uit deze beleidsaspecten
- Maar ook vice versa: beleidswensen vinden hun randvoorwaarden in wat er kan via GDI; alleen via zo'n wisselwerking krijg je de noodzakelijke dynamiek die essentieel is om te komen tot een goed functionerend geheel dat ook echt kan werken

Symptomen; waarom deze opdracht?

- Onvoldoende voortgang iOverheid (mede in het licht van de beleidsambities 2017)
- Cruciale elementen GDI in het gedrang
- Onvoldoende samenhangen in iOverheid en in GDI
- Versnipperde aanpak
- Dubbel werk op onderdelen
- Budgettaire gaten en noodverbanden
- Irritaties
- Vrees dat we onder andere in het kader van de grote decentralisatie-operaties tegen de grenzen aan gaan lopen, ook in termen van iOverheid en GDI

Aanpak

- Deskresearch
- Interviews
- Kennis genomen van parallel opgestelde rapporten als van Taskforce SGO-3 (Anita Wouters) en Financieringsvarianten (Henk Barink)

Diagnose

- Te weinig (en volgens velen de facto zelfs geen) (overall) regie/sturing op samenhangen
- Dit geldt zowel op meest centrale niveau als op sectorale niveaus
- Als pendant: iedereen gaat overal op sturen en daardoor vaak dubbele of zelfs veelvoudige sturing, met inconsistenties tot gevolg; hierbij het beeld van "pupillenvoetbal"
- We hebben te vaak last van (deels gekunsteld) onderscheid tussen burgerinvalshoek en de invalshoek van bedrijven. Beide zijn zeer relevant en beide hoeven ook niet altijd tot een eenvormige aanpak te leiden, maar een gescheiden aanvliegroute is veelal bezwaarlijk
- Sturing onvoldoende systematisch
- Sturing verzandt in vrijblijvendheid rond het realiseren van gemaakte (of niet gemaakte) afspraken

- We kiezen te vaak voor het willen hebben van “het mooiste van het mooiste” in plaats van praktisch werkende oplossingen
- Aansluiting op budgetcyclus te zwak; veel “kameelneuzen” en ad hoc affaires
- Te weinig oog voor het feit dat kosten om te komen tot een goede GDI, vaak op andere plek vallen dan de baten die ertegenover staan
- Onvoldoende scheiding van niveaus van sturing (strategisch, tactisch, operationeel)
- Onvoldoende rolscheiding en rolvastheid
- Te veel partijen “onbewust onbekwaam”
- De kwaliteiten van grote, professionele uitvoeringsdiensten moeten beter benut worden, onder voorwaarde dat dit geen afbreuk doet aan de genericiteit van de producten die dat moet opleveren
- Beeld: we hebben een typisch Nederlandse polderaanpak voor onze iOverheid en GDI. Maar in veel opzichten is die polder veel te zompig geworden om nog slagvaardig en effectief te kunnen opereren. Hoe laten we de polder beter functioneren?
- Bewaak de balans: er is veel niet goed en dus een wereld te winnen, maar we moeten ook niet bagatelliseren wat er al aan goeds is bereikt (vergelijk onze fysieke polder)

Inkleuring rond diagnose

- Algemene diagnose breed gedeeld; velen schetsen de situatie als ernstig of zelfs zeer ernstig
- Behoorlijke mate van kritische zelfreflectie (zoals het nu gaat, gaat het niet goed) maar lang niet altijd voldoende oog voor hoe breed de diagnose geldt. Bijvoorbeeld:
 - # gebrek aan regie en kennis op centraal niveau vaak genoemd
 - # maar minder genoemd, en desondanks is de governance-situatie nauwelijks beter op niveau van de verschillende lagen van medeoverheden (gemeentedomein, provincies, waterschappen)
 - # en idem op niveau van diverse beleidssectoren (zorg, welzijn, werk en inkomen etc)
- Bij flink aantal ingewijden groot gevoel van urgentie: als we niet snel fors bijsturen, gaan we snel in grote problemen komen
- Vrij algemeen is ook de notie: de beleidsmakers hebben vaak nog onvoldoende notie hoe ingrijpend (in termen van geld, mensen en beleidsmatige risico’s) de risico’s zijn die we in termen van dienstverlening, uitvoerbaarheid, continuïteit, beveiliging en dergelijke lopen met de huidige aanpak
- Breed is ook het gevoel dat, zoals het nu werkt, de politieke ambities rond digitale dienstverlening in 2017 waarschijnlijk niet zullen worden waargemaakt; en ook bij de grote decentralisaties gaan we in de problemen komen, met name in termen van het informatiemanagement

Beperkingen van dit advies

- Opdracht gaat over governance en financiering, niet over inhoudelijke aanpak
- Governance en financieringsarrangementen zijn hooguit noodzakelijke voorwaarden en ook geen doel op zich

Enkele noties en uitgangspunten vooraf

- Men verwacht en wenst een oplossing vanuit rijkszijde, maar niet vanuit alleen rijksoptiek
- Voorstellen moeten begrijpelijk zijn
- Voorstellen moeten de slagkracht op iOverheid vergroten

- Voorstellen moeten snel zijn in te voeren en ook enige jaren mee kunnen
- Er moet ruimte komen voor regie die iets kan afdwingen, maar ook op draagvlak gebaseerd is
- Met tegelijkertijd ruimte voor differentiatie waar dat opportuun is
- Voorstellen moeten recht doen aan de notie (een paradigmaswitch vanuit het aanbodgerichte denken) dat het steeds belangrijker wordt om de GDI in te richten en iOverheid vorm te geven vanuit het perspectief van de gebruikers (uitvoerders respectievelijk burgers en bedrijven en instellingen)
- Met goed onderscheid tussen strategisch, tactisch en operationeel
- En met meer rolzuiverheid
- Naast governance en financieringsarrangementen, ook voorstellen rond kwaliteit van mensen en samenwerkingsrelaties tussen mensen en organisaties hoog nodig
- Gegeven de beleidswensen rond dienstverlening, fraudebestrijding, kostenbeheersing, administratieve lasten, beveiliging, privacy en open data, zou iedereen eigenlijk moeten inzien (zo verzuchten velen, mijns inziens terecht) dat de GDI niet een hobby van techneuten is, maar een uitermate cruciale voorziening in het functioneren van de overheid. Het gaat, in andere woorden, om een (nu) haperende machinekamer van de overheid, met daarbij de aantekening dat het overgrote deel van de overheidsorganisatie bestaat uit uitvoerende diensten die volstrekt afhankelijk zijn (geworden) van diezelfde machinekamer. Die notie betekent ook dat er geen enkele twijfel zou mogen zijn bij het punt dat de GDI op "operational excellence"-niveau moet worden ingericht. Daarvoor "met de pet rond moeten gaan" zou niet mogen gebeuren, maar is helaas wel regelmatig het geval
- In dit licht interessant om op te merken: in de periode van 2007 t/m 2015 zijn de geraamde financiële middelen voor de GDI nominaal constant gebleven, met daarbinnen een verschuiving van (door)ontwikkeling naar instandhouding en beheer. In reële termen is dus sprake van een achteruitgang van de budgetten
- Het hiervoor genoemde punt van operational excellence weegt des te zwaarder waar ook private partijen de GDI benutten. Bijvoorbeeld pensioenfondsen, verzekeraars en banken bij DigiD. In een aantal opzichten ontwikkelt de GDI zich aldus tot een soort van maatschappelijke (en dus niet louter publieke) GDI. Operational excellence is dan des te meer een "conditio sine qua non". Evident is dat dat tevens impliceert dat het in de rede ligt private partijen mee te laten betalen (zie verderop)
- GDI is bijzonder soort infrastructuur: capaciteitsproblemen spelen nagenoeg niet, althans zijn vrijwel altijd oplosbaar tegen overzienbare meerkosten

Oplossingsrichtingen

- Herinrichting van de governance-piramide
- Werken vanuit een stip op de horizon
- Hanteren van instrumenten die systematiek brengen in de governance en de bekostigingsdiscussie
- Te hanteren bekostigingsarrangementen
- Investeren in waarden en werkwijzen
- Autonomiebegrip herijken en inzetten op standaardisatie
- Investeren in kwaliteit
- Saneren van rapportagedrukte
- Wettelijke basis creëren

Uitgangspunten bij herinrichten governance

- Versterk de overall regie aan de top

- Laat die regie bestaan uit het leggen van de verbindingen (zie bij "Motto"), het tot stand brengen van samenhangende besluitvorming over generieke zaken alsmede het bewaken van "afsprake is afspraak" daarover
- Maar beleg al datgene wat niet per se in overall regie thuishoort, op ander niveau
- Dat andere niveau kan zijn:
 - # in beleidssectoren (zoals zorg, werk en inkomen)
 - # bij rijk of medeoverheden (gemeenten, provincies, waterschappen)
 - # bij de partijen die aan zet zijn bij totstandkoming van technische voorzieningen die onderdeel vormen van GDI (zoals een Digipoort, een eID-voorziening, de basisregistraties)
- Versterk evenzeer regie binnen beleidssectoren, binnen de lagen van medeoverheden en binnen domeinen van technische voorzieningen
- Voorkom "one size fits all", zowel qua governance als qua bekostigingsarrangementen

Herinrichting top governancepiramide

- Richt een qua omvang beperkte (orde van grootte 15 à 20 FTE) maar krachtige nieuwe organisatorische eenheid in voor de strategische issues rond GDI, in zijn relatie met Informatiebeleid Overheid, met een gezaghebbend aanvoerder
- Met als enige opdracht: regie voeren op de GDI, rekening houdend met alle beleidsmatige zaken rond iOverheid en ook sturend op de samenhang tussen de GDI en die beleidsmatige zaken
- Zorg dat die regie de vorm krijgt van het bevorderen van eenheid in visieontwikkeling en agendasetting, integraal overzicht op inhoud, voortgang en financiering, draagvlakverwerving, heldere, consistente en kenbare besluitvorming en harde bewaking van gemaakte afspraken. Ook zal de regie-eenheid het bevorderen van verdergaande standaardisatie (waarop ik verderop nog in zal gaan) tot haar terrein moeten rekenen. Daarnaast moet de regie-eenheid zich met alles kunnen bemoeien waar "een zetje de goede kant op" nodig is, zonder dat de regie-eenheid verantwoordelijkheden gaat overnemen.
Neem de complicaties die in de rapportage "Bij twijfel, niet gebruiken" rond de privacyvraagstukken zijn geschetst. Daarop kan een soort doorbraak nodig zijn, waarbij de regie-eenheid als katalysator kan optreden
- Geef de regie-eenheid bevoegdheden tot (voorstellen rond) generieke (overheidsbrede) kaderstelling rond GDI en overheidsbrede bewaking van gemaakte afspraken
- Geef regie-eenheid ook de opdracht om, waar dat relevant is, af te stemmen en afspraken te maken met private partijen
- Laat BZK voor beleidsvoorstellen rond de invalshoeken "burgers" en het functioneren van "het bestuur" respectievelijk EZ voor de invalshoek van "bedrijven" volop aan zet (aan die beleidsmatige verantwoordelijkheden doen mijn voorstellen niets af), met dien verstande dat (ook) hun voorstellen ingebracht worden via de regie-eenheid als boven bedoeld
NB: mits we dit goed gaan vormgeven, kan positie van beleidsdepartementen hierdoor zelfs worden versterkt, omdat de eigen beleidsinvalshoeken zuiverder en steviger kunnen worden ingebracht
- Beperk de rol van het regie-eenheid tot datgene wat strikt generieke oplossingen/afspraken/standaarden vergt
- Voorkom dat de regie-eenheid ook formeel budgethouder wordt voor GDI
- Voorkom dat de regie-eenheid ook direct verantwoordelijk wordt voor concrete onderdelen van de GDI
- NB!!: regie-eenheid moet niet primair verantwoordelijk worden voor de beleidsaspecten die spelen rond iOverheid (kwaliteit dienstverlening, fraudebestrijding, kostenbeheersing, administratieve lasten, privacy, informatiebeveiliging, open data), maar moet wel, vanuit GDI, de wisselwerking aangaan met die beleidsaspecten, en zorg dragen voor het voorkomen van discongruentie tussen die beleidsaspecten onderling en voor congruentie tussen de beleidsaspecten en de GDI

- NB: je kunt de regie-eenheid zien als een meer structurele aanvliegroute voor het oplossen van het probleem waarvoor op dit moment trajecten als SGO-3 en SGO-9 min of meer ad-hoc werkverbanden zijn
- Zorg dat de noodzakelijk FTE voor de regie-eenheid ter beschikking komen via een vorm van herschikking vanuit organisaties die thans al betrokken zijn bij regievraagstukken rond de GDI
- Richt de regie-eenheid voorshands in voor enige jaren en bezie nadien in hoeverre continuering geboden is

Vormgeving en ophanging regie-eenheid

- Op zoek naar een mogelijke ophanging, heb ik een aantal varianten de revue laten passeren. Het gaat me primair om "de analogie", dus niet om de precieze modellen.
- De meest ingrijpende en meest veeleisende variant is die (naar analogie) van de Regeringscommissaris; neem de Deltacommissaris maar als voorbeeld: een onafhankelijke autoriteit, die niet onderdeel is van een ministerie; wel valt de Deltacommissaris onder de ministeriële verantwoordelijkheid (I&M).
Deze variant heeft een grote uitstraling van gezag, maar is niet zomaar te realiseren; bij de Deltacommissaris is uiteindelijk zelfs gekozen voor een aparte wettelijke basis. Een extra opletpunt is dat (anders dan bij de Deltacommissaris) bij iO en GDI er niet een eenduidige ophanging evident is. De hier bepleite regie-eenheid zou zowel aan BZK als aan EZ zijn op te hangen, maar ook elders
- Een tweede variant zou kunnen zijn die naar analogie van de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid. Die is, anders dan de Deltacommissaris, niet ingesteld bij wet, maar via een instellingsbesluit van twee ministers (bij NCTV: V&J en BZK). De NC functioneert "onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van 2 ministers, overeenkomstig hun onderscheiden verantwoordelijkheden". Beheersmatig is de NC opgehangen binnen een ministerie (i.c. V&J), maar de NC heeft daarbinnen wel een grote mate van onafhankelijkheid en heeft ook een evidente regisserende rol naar buiten het ministerie
- Een derde variant zou kunnen zijn een "speciale" DG Informatiebeleid Overheid, die qua ministeriële verantwoordelijkheid niet is opgehangen aan slechts 1 minister. In dit verband valt te denken aan een aanduiding als Programma-DG Informatiebeleid. Dat zou materieel veel gelijkenis hebben met de tweede variant (Nationaal Coördinator), maar met (als nadeel) een minder sprekende naamgeving en daarmee ook een geringere status/positie
- *Tussenstand*: naar mijn mening moet de nieuwe regie-eenheid zo veel mogelijk naar analogie van de bovenstaande 3 varianten worden vormgegeven. Desondanks noem ik in het navolgende nog 2 andere varianten, om geen misverstanden te laten bestaan over wat mij wel en niet verstandig dunkt
- Een vierde variant zou zijn die van een "normale" DG Informatiebeleid Overheid. Dat is dus een normale DG, opgehangen aan/binnen een minister(ie). Wel zou zo'n DG expliciet als opdracht moeten krijgen om zo onafhankelijk mogelijk van de rest van dat ministerie zelf, de bedoelde regierol (en ook niet meer dan die regierol) te gaan vervullen.
Om maar 3 voorbeelden te noemen hoe het onafhankelijkheidselement in het gedrang kan komen:
Als de DG gepositioneerd zou worden op BZK, en als dat naar buiten de indruk zou wekken dat de rijksdienst te zeer centraal zou staan, of juist dat de goede relatie met de medeoverheden te centraal zou staan, of dat de modernisering van het GBA te zeer centraal zou staan, of dat het burgerperspectief te zeer centraal zou staan, dan zou dat schadelijk kunnen zijn.
Maar evenzeer: wanneer die DG gepositioneerd zou worden op EZ, en als dat naar buiten de indruk zou wekken dat de belangen van het bedrijfsleven (denk aan reductie administratieve lasten) te zeer centraal zouden staan, dan zou dat schadelijk kunnen zijn. En of de DG nou opgehangen zou worden aan BZK of EZ, indien de ophanging te zeer de indruk zou wekken dat de beleidskernen van de ministeries de scepter gaan zwaaien en te

dominant worden/blijven ten opzichte van de uitvoeringsorganisaties en de medeoverheden, dan zou dat schadelijk kunnen zijn

- Een vijfde variant zou zijn die van de Overheidsregisseur (naar analogie van de Rijksregisseur Standard Business Reporting). Deze variant maakt het mogelijk om onafhankelijk te functioneren, maar heeft als nadeel dat een overheidsregisseur weinig instrumenten en formele ingangen heeft om zaken echt af te dwingen. Hier zal dus heel veel gezag moeten zijn, omdat macht ten enen male ontbreekt (behalve dan de politiek-bestuurlijke rugdekking waarop ik nog zal ingaan)
- Redenerend vanuit de zwaarte van de problematiek rond iOverheid en GDI, adviseer ik te kiezen voor een van de zwaardere varianten. Omdat de variant van Regeringscommissaris/Deltacommissaris kan aan de te zware kant zijn, adviseer ik de naamgeving van Nationaal Coördinator Informatiebeleid; dat weerspiegelt ook goed dat het niet alleen om iemand van de rijksdienst, maar evenzeer het terrein van de medeoverheden, gaat en dat het terrein ook private partijen kan betreffen

Crux: de bevoegdheden van de regie-eenheid

- Zeker zo belangrijk als de precieze vormgeving, naamgeving en ophanging van de regie-eenheid, zijn de bevoegdheden die de regie-eenheid zou moeten krijgen
- Naar analogie van wat in bovenstaande varianten is geregeld, lijkt het me cruciaal om de volgende zaken te regelen
- De regie-eenheid krijgt als enige het recht (en ook de opdracht) om jaarlijks een integraal voorstel op tafel te leggen aan de verantwoordelijke ministers en de verantwoordelijke bestuurders rond concrete inhoudelijke maatregelen en daarbij behorende bekostiging op het vlak van de GDI, tegen de achtergrond van alle wensen rond het iOverheidsbeleid. Uiteraard moet de regie-eenheid borgen dat alle relevante partijen (beleidsdepartementen, medeoverheden, uitvoeringsorganisaties) hun voorstellen hebben kunnen inbrengen, en dat de uiteindelijke voorstellen tot stand zijn gekomen in overleg met alle relevante partijen, maar voorstellen gaan alleen naar MR en bestuurlijke overleggremia vanuit de regie-eenheid
- Door de voorstellen te presenteren als samenhangend programma op het niveau van 1 budgettaire "homogene groep" (zie verderop), wordt (worden) de MR (en andere bestuurlijke gremia) in staat gesteld om tot echt integrale inhoudelijke en budgettaire afwegingen te komen en wordt de TK in staat gesteld daarover de discussie aan te gaan met de verantwoordelijke ministers
- Het hoofd van de regie-eenheid zou, als adviseur, deel moeten kunnen nemen aan de desbetreffende onderraad van de MR
- De regie-eenheid (het hoofd ervan) zou expliciet toegang moeten krijgen tot bestuurders van medeoverheden en er zouden afspraken gemaakt moeten worden over het ter beschikking stellen van alle ter zake doende informatie vanuit medeoverheden richting regie-eenheid
- Het voortrollend meerjarenprogramma vanuit de regie-eenheid zou jaarlijks betrekking moeten hebben op de voornemens voor de komende 4 of 6 jaar, met een doorkijk naar de daaropvolgende 4 à 6 jaar (stip op de horizon; zie verderop)

Regie als: verbindingen leggen en draagvlak verwerven

- Regie-eenheid is (normatief geformuleerd) niet (van) het beleid, niet (van) de uitvoering, niet van het rijk of van de medeoverheden, maar een eenheid die regie voert op al die onderdelen van de keten/het netwerk
- Regie-eenheid is niet de beleidsmaker, maar moet de beleidswensen kennen, wegen en op haalbaarheid toetsen, inclusief wat het vergt aan GDI

- Regie-eenheid moet steunen op de partijen (uitvoeringsorganisaties en medeoverheden) die met uitkomsten van regie moeten gaan werken. Regie-eenheid moet daarom die partijen ook intensief aftappen: daar zit de kennis, en zij moeten ermee gaan werken
- Tegelijkertijd niet de oren laten hangen naar welke partijen dan ook; ook countervailing power leveren, ten opzichte van beleidsdepartementen, ten opzichte van uitvoeringsorganisaties, ten opzichte van medeoverheden en ten opzichte van beleidssectoren
- Uiteindelijk knopen zien door te hakken, met maximaal draagvlak en met de zekerheid dat de uiteindelijke keuzes consistent zijn, herkenbaar zijn en uitvoerbaar zijn, aansluiten op de beleidsagenda's (ook de sectorale) en budgettair zijn gedekt. Voor dit doorhakken van knopen (in wezen een rol die te karakteriseren is als die van een stelselautoriteit) kan de regie-eenheid terugvallen op de politieke-bestuurlijke "backing" waarop ik zo dadelijk nog zal ingaan
- Dat alles zou moeten uitmonden in een soort gezamenlijk "masterplan" (jaarlijks te vertalen in het hiervoor bedoelde voorstel aan MR en andere bestuurlijke gremia) dat wordt beheerd door de regie-eenheid, maar waarbij de afzonderlijke uitvoerders zelf aan de lat staan voor het realiseren van hun onderdelen ervan. Let wel: de term "masterplan" moet niet opgevat worden als iets wat groots en daardoor welhaast onbegrijpbaar wordt, maar als een overzicht dat een gezamenlijke vertaling is van op haalbaarheid getoetste afspraken waar iedere betrokken organisatie zich aan bindt, waarvoor de benodigde middelen zijn geborgd en waarin recht is gedaan aan onderlinge afhankelijkheden

Motto voor regievoering

- Het gaat om het vermogen om te verbinden
- Tussen wat we willen, wat er moet en wat er kan
- Tussen inhoudelijke invalshoeken van iOverheid onderling
- Tussen beleidsvorming en uitvoering
- Tussen inhoud en techniek
- Tussen alle betrokken partijen
- Tussen inhoud, techniek en de budgettaire mogelijkheden
- Tussen afspraken aan de voorkant, en realisatievermogen daarop volgend

Voorbeeld: aansturing richting UWV

- UWV is uitvoeringsorganisatie die volop participeert in iOverheid en in GDI
- UWV heeft volop te maken met initiatieven, afspraken en kosten in relatie met zowel burgerdomein als bedrijvendomein, vanuit BZK en EZ
- Daarnaast heeft UWV te maken met aansturing vanuit het vakdepartement van SZW. Die aansturing is deels inhoudelijk (dienstverlening, fraudeaanpak en dergelijke) en deels budgettair (taakstellingen uit hoofde van Regeerakkoord)
- In huidige setting grote risico's dat die twee aansturinglijnen niet tot consistente aansturing leiden
- Functie regie-eenheid is om hier op het centrale niveau orde in te borgen, overzicht in aan te brengen, consistentie te bevorderen en te escaleren naar geëigende niveau wanneer een en ander dreigt te ontsporen. Dat zal een expliciete lijn vergen tussen de regie-eenheid en de directie op SZW die het UWV aanstuurt
- Consequentie is dat aansturing vanuit SZW naar UWV gebonden is aan de afspraken die op het centrale niveau, onder regie van regie-eenheid, en met betrokkenheid van de aansturingsdirectie op SZW, tot stand zijn gekomen

Voorbeeld: consistente beleidsinitiatieven?

- Op tal van terreinen worden elementen van de GDI ingericht langs de lijn dat ondernemers gegevens zelf aanleveren aan uitvragende instanties als Belastingdienst, Kamers van Koophandel en dergelijke (zie bijvoorbeeld SBR)
- Daarnaast staan ontwikkelingen waarbij ondernemers geacht worden gegevens voor uitvragende diensten "klaar te zetten" voor die uitvragende diensten, maar waarbij die uitvragende diensten zelf die informatie moeten ophalen (zie Ondernemersplein)
- Daarnaast is de zogeheten Berichtenbox in ontwikkeling, zowel voor burgers als voor bedrijven
- Elk van deze benaderingen heeft zijn charmes. Ze kunnen elkaar vermoedelijk aanvullen, mits optimaal vorm gegeven. Van groot belang bij dergelijke ontwikkelingen is dat, ook vanuit de regie-eenheid, bewaakt wordt in hoeverre een en ander welbewust op elkaar is afgestemd, hoe ze zich ten opzichte van elkaar verhouden en in hoeverre iedereen die ook maar iets met deze ontwikkelingen te maken heeft, ook begrijpt hoe ze zich ten opzichte van elkaar verhouden. In de huidige governance is dat nog onvoldoende geborgd
- De regie-eenheid zou tot taak kunnen hebben om bij dit soort zaken actief te signaleren in hoeverre hier mogelijke spanningsvelden zijn en die zo nodig te agenderen, consistentie te zoeken en te borgen dat de communicatie erover van hoog niveau is

Voorbeeld: hoe informatieveiligheid te beleggen?

- Informatieveiligheid is één van de beleidsmatige invalshoeken tegen de achtergrond waarvan de GDI moet worden vormgegeven
- De beleidsmatige verantwoordelijkheden rond de informatieveiligheid zijn verspreid belegd. De NCTV is voor een deel verantwoordelijk. BZK dekt ook een deel van de verantwoordelijkheid af. En elke uitvoerende dienst draagt zelf uiteraard ook de eigen uitvoeringsverantwoordelijkheid, met inbegrip van de informatieveiligheid
- Het ligt in de rede dat er in overheidsland en zelfs ook tussen overheid en private partijen afspraken en standaarden worden vastgelegd rond de informatieveiligheid. Dat kan de vorm krijgen van een gemeenschappelijke normatiek en van gemeenschappelijke standaarden of zogeheten "baselines". Daarbij is het gewenst dat daarin zo veel als mogelijk consistentie wordt nagestreefd
- Daarbij moet helder zijn wie waarvoor aan zet is. Duidelijk moet dus bijvoorbeeld zijn ingeregeld welke (coördinerende) bevoegdheden belegd zijn bij BZK en welke bij NCTV, en welke verantwoordelijkheden resteren voor de afzonderlijke uitvoerende diensten
- De bepleite regie-eenheid zou mijns inziens niet de (coördinerende) verantwoordelijkheden op dit terrein over moeten nemen van BZK of van NCTV of van de afzonderlijke uitvoerende diensten. De regie-eenheid zou wel moeten kunnen signaleren wanneer zij meent te onderkennen dat er sprake is van onvoldoende coördinatie of onvoldoende naleving daarvan. Ook kan de regie-eenheid wijzen op spanningsvelden tussen enerzijds beleidswensen vanuit de invalshoek van de informatieveiligheid en anderzijds beleidswensen vanuit andere beleidsinvalshoeken, zoals dienstverlening, administratieve lastenbeperking en dergelijke

Politieke/bestuurlijke aansturing, rugdekking en knopen doorhakken

- Politieke/bestuurlijke aansturing en rugdekking voor de bepleite regie-eenheid op dit strategische niveau is cruciaal. Vorm een strategisch beraad dat in ieder geval alle bestuurlijke lagen omvat (Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen). Aan Rijkszijde zouden in ieder geval BZK, EZ, Financiën, I&M, SZW en VWS moeten deelnemen. Gelet op

de breedte van het probleem, zou zelfs betrokkenheid van AZ in de rede kunnen liggen. Het voorzitterschap van dit bestuurlijk beraad kan belegd worden bij één van de ministers; bij de huidige taakverdeling ligt de minister van BZK hierbij in de rede, maar ook andere varianten zijn denkbaar

- Zorg dat daarin alleen de echt strategische issues op tafel komen waarin bestuurders zich herkennen als een voor hen relevant domein. Voorkom ten enen male dat het politiek/bestuurlijk niveau ook zaken van tactische en operationele aard voorgelegd krijgt
- Dit moet een bestuurlijk gremium zijn waar noodzakelijke knopen kunnen worden doorgehakt, zoals package deals, richting (ook) budgettaire besluitvorming en zoals wanneer discussies op sectoraal niveau vast komen te zitten terwijl ze generiek van belang zijn
- Hierin ook, waar nodig, herijking overwegen van met elkaar op gespannen voet staande beleidswensen vanuit de beleidsinvalshoeken (dienstverlening, fraudebestrijding, administratieve lasten, kostenbeheersing, privacy, beveiliging, open data)
- Zorg dat politiek/bestuurlijke aansturing/rugdekking niet verwordt tot een aangelegenheid van alleen beleidsmakers. Juist ook daar uitvoerders mede aan tafel!
- Overweeg ook, in aanvulling op een publieke strategisch beraad, het instellen van een strategisch beraad met private partijen, waar het gaat om onderwerpen die ook voor private partijen van majeur belang zijn (bijvoorbeeld over eID, over standaarden als SBR, over het mogen benutten van basisregistraties, over het mogen benutten van BSN, over het wapenen van onze GDI, maar ook private onderdelen van onze moderne maatschappij, tegen cybercrime, uitval van vitale infrastructurele netwerken en dergelijke)

Herinrichten van de rest van de governancepiramide

- Organiseer passende en eenduidige governancestructuren per relevant beleidsdomein, beleidsaspect of technische voorziening. Maatwerk daarin is gewenst, mits qua inhoud binnen de overall regie
- Overweeg daarbij het concept van sectorale knooppunten (voorbeeld SUWI-net), maar met ruimte voor inhoudelijke differentiatie daartussen; zo zal het privacyaspect in het domein van "werk en inkomen" heel anders spelen dan in het Geo-domein.
- Zorg dat al datgene wat beleidsdomeinspecifiek of beleidsaspectspecifiek is, of specifieke technische voorzieningen raakt, binnen de eigen governance wordt aangepakt en opgelost, en niet op de centrale regietafel belandt, tenzij expliciet escalatie naar dat hogere niveau geboden is
- Hanteer bij dit alles het model waartoe de Taskforce SGO-3 al heeft geadviseerd, waarbij gewerkt wordt vanuit een denkmodel met een centrale "rotonde" voor de puur generieke DI, met een aantal "subrotondes" voor zaken die in beperkte mate intersectoraal geregeld moeten worden, en met afzonderlijke "lanen" voor zaken die het beste sectoraal geregeld kunnen worden
- Richt per specifiek domein/aspect/traject welbewust een ordening in naar strategisch, tactisch en operationele sturing. Voorkom Poolse Landdagen waar allerlei niveaus door elkaar heen lopen. Maak hier echt schoon schip
- Zorg ervoor dat op het niveau van de medeoverheden de top van hun governancepiramide ook helder is ingericht (ook hier weer te onderscheiden naar strategisch, tactisch en operationeel). Dat is uiteraard aan de medeoverheden zelf, maar wel van groot belang voor het geheel. Helder moet zijn wie namens een bepaald smaldeel afspraken kan maken die ook echt bindend zijn, hoe je daarbij op verstandige wijze voorlopers inschakelt en de vele (vaak kleine) volgers erbij betreft, hoe je het professionaliteitsniveau borgt (zie ook verderop) en dergelijke. Aan de beleidsmatige bovenkant van hun piramides (VNG, IPO, UvW) moeten de medeoverheden het zo zien in te richten dat ze een heel sterke verbinding hebben met de centrale regie, zowel met de bepleite nieuwe regie-eenheid als via participatie in de politiek-bestuurlijke groep die daar aansturing en rugdekking aan geeft en knopen kan doorhakken

- Organiseer ook binnen beleidssectoren een passende en krachtige top van de eigen governancepiramide. Denk aan sectoren als zorg, werk en inkomen, onderwijs, onroerend goed en dergelijke. Soms is al van een vrij goed governance sprake, soms niet
- Beleg het opdrachtgeverschap voor nieuw te ontwikkelen producten van de GDI bij voorkeur bij een partij (of meer dan 1) die belanghebbend is en capabel om dat opdrachtgeverschap in te vullen. Ongebruikelijke opdrachtgeverscombinaties van bijvoorbeeld een krachtige uitvoeringsorganisatie en de beoogde toekomstige beheerorganisatie (lees Logius), eventueel onder toezicht van een beleidsdepartement (vanwege specifieke beleidsaspecten en ter bewaking van genericiteit), en wellicht een medeoverheid, zijn het proberen waard. Organiseer, waar dat kan, langs de lijnen van "the coalition of the willing"
- Bevestig de keuze voor Logius als enige beheerder van GDI-voorzieningen, exclusief de afzonderlijke basisregistraties (want bij basisregistraties staan de inhoudelijke gegevens centraal, en die horen niet thuis bij Logius maar bij de uitvoeringsorganisatie die die gegevens primair beheert). Generieke zaken rond de basisregistraties (stelsel, standaarden) horen weer wel thuis bij Logius.
Voorkom dus dat elementen van de GDI elders in beheer kunnen komen. Voorkom ook dat Logius daarnaast taken krijgt die niet de echt Generieke (overheidsbrede) DI betreffen. Regel ook dat Logius een duidelijke rol krijgt bij het bewaken van het passende gebruik van instrumenten van de GDI door uitvoeringsorganisaties.
- Overweeg om ICTU weer meer in de rol te brengen van de logische organisatie om producten van de GDI (door) te ontwikkelen; met als logisch pendant dat ICTU zich dan ook beperkt tot het (door)ontwikkelen van instrumenten van de GDI. Dat zou gepaard moeten gaan met een versterkt opdrachtgeverschap ten opzichte van ICTU, met een meer dominante rol van de uitvoeringsorganisaties die later met het te ontwikkelen product zullen moeten gaan werken. De weg hier naartoe kan de vorm krijgen van dat ook ICTU zich kan opwerpen als "gerede partij"
- Overweeg om de taakverdeling tussen Logius en ICTU scherper in te richten, waarbij Logius zich eenduidig kan en moet richten op het in beheer nemen van (door)ontwikkelde producten (en dus niet meer in de ontwikkelrol komt te verkeren!) en ICTU zich zou moeten richten op het (door)ontwikkelen van producten die nadien in beheer kunnen worden overgedragen aan Logius
- Zorg dat de gebruikers van beschikbare voorzieningen (dus uitvoeringsorganisaties) aan het roer staan richting Logius waar het gaat om het gebruik van de voorzieningen van de GDI. Richt daartoe gebruikersraden in, per soort voorziening. Laat de bepalende rol van de uitvoeringsorganisaties niet afhankelijk zijn van de wijze van bekostiging van de voorziening
- Beleg het eigenaarschap van de beheerorganisatie (Logius) ver(der) weg van de beleidsmatig betrokken eenheden en van de opdrachtgeversrol. Beleg het ook niet bij een organisatie die specifiek op het Rijk is gericht (in casu DGOBR). En ook weg van de "dagelijkse" politieke dynamiek (met name dat element van de dagelijkse dynamiek kan schadelijk zijn voor stabiel functioneren op een niveau van operational excellence)
Als minimaal noodzakelijke aanpassing ten opzichte van status quo, kan gedacht kan worden aan de SG van BZK als eigenaar van de organisatie Logius, mits daarbij recht wordt gedaan aan het besef dat Logius beheerder is van zaken die de facto gezamenlijke voorzieningen van de uitvoeringsorganisaties en de medeoverheden zijn. Dit vergt een invulling van het eigenaarschap die neutraal is, die operational excellence voorop stelt, die vooral dienend is en waarbij de toegevoegde waarde van de eigenaar vooral gelegen is in het waarborgen van de continuïteit en het hoogwaardig kunnen functioneren van de organisatie
- Regel dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor Logius als geheel en voor de kwaliteit van de producten en diensten van Logius, juist ook in de politieke relatie richting TK, eenduidig bij de eigenaar ligt. Dat laat onverlet dat, wanneer er iets mis gaat bij het gebruik van (een onderdeel van) de GDI bij een individuele uitvoeringsorganisatie, ook de politieke leiding van die uitvoeringsorganisatie in beeld zal zijn

- Handel "naar analogie" ten opzichte van ICTU

Bijvoorbeeld: totstandkoming van de Berichtenbox (hoe zou het moeten)

- Idealiter ideeënvorming vanuit "het veld", redenerend vanuit belang burgers en bedrijven, en wellicht mede vanuit belang overheid zelf; ook beleidswensen BZK en EZ en I&M meewegen
- Op instigatie van de uitvoeringsorganisaties en/of beleidsdepartementen en/of medeoverheden, en onder stimulans van de regie-eenheid volgt er een voorstel om te komen tot 1 concept van Berichtenbox, die niet meer bevat dan strikt nodig voor generiek gebruik
- Gezamenlijk commitment die gaan gebruiken in versie 3.0 (zie verderop), inclusief commitment rond een zo vroeg mogelijk te bepalen financieringsarrangement
- Verzoek aan enkele opdrachtgevers (in ieder geval een grote uitvoerder, Logius als toekomstig beheerder, wellicht een gemeente, en wellicht een beleidsdepartement) om als opdrachtgeverscombinatie te functioneren voor totstandkoming versie 1.0
- Opdrachtnemerschap versie 1.0 nader te kiezen; denkbaar ICTU, denkbaar een andere "gerede partij", en waar opportuun met inzet van marktpartijen bij de feitelijke ontwikkeling
- Oplevering versie 1.0. Toetsing door alle betrokkenen onder leiding van de regie-eenheid, met oog op functionaliteiten, genericiteit en opschaalbaarheid, alsmede (bovenal) bezien vanuit burger, bedrijfsleven en uitvoerbaarheid door Logius en uitvoeringsorganisaties
- Pilot ingebruikneming bij een krachtige uitvoeringsorganisatie (bijvoorbeeld de BD) die capabel is en al een groot bereik heeft; dat levert versie 2.0 op
- Toetsing uitkomsten versie 2.0, onder leiding van de regie-organisatie, met inbreng vanuit uitvoeringsorganisaties, Logius, beleidsdepartementen en medeoverheden. Verwerking daarvan levert versie 3.0 op
- Dan, geregisseerd vanuit regie-eenheid, een uitrol- en implementatieplan overheidsbreed (waarbij elke uitvoeringsorganisatie en elke medeoverheid volstrekt verantwoordelijk blijft voor zijn eigen organisatie) en versie 3.0 gaat in beheer bij Logius

Werken vanuit stip op de horizon

- Zorg voor een agenda die aanspreekt en verbindt, en van waaruit iedere organisatie en de medewerkers gemotiveerd kunnen werken aan (waar opportuun) veranderingen
- Zorg voor eenduidige interpretaties van visie en beleidsvoornemens
- Zorg ervoor dat visie doorvertaling krijgt in eenduidige interpretaties, in concrete afspraken en Plannen van Aanpak, in strakke roadmaps en kritieke paden (met onderlinge afhankelijkheden), in bijpassende financieringsarrangementen en in Business Cases
- Zorg ervoor dat de visie en beslissingen daarover ook daadwerkelijk hun vertaling krijgen in overheidslagen (Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen) en in beleidsdomeinen (zorg, werk en inkomen, geo-domein, etc). Zorg er ook voor dat ze in overeenstemming blijven met beleidsaspecten (dienstverlening, fraudebestrijding, administratieve lasten e.d.) en dat ze hun neerslag krijgen in technische voorzieningen (de GDI zelf en sectorale pendanten daarvan)
- NB: sluit niet uit dat we eigenlijk qua visie al heel ver zijn, en dat we minder behoefte hebben aan steeds weer nieuwe ideeën dan aan een "operational excellence" bij de implementatie, beheer en exploitatie. Ook dat is "visionair"!
- Hieraan verwant: streef niet naar "het mooiste van het mooiste", maar naar een sobere GDI, die wel op niveau van "operational excellence" functioneert

Instrumenten die systematiek brengen in de governance, inclusief de financiële kant van GDI en iOverheid

- Overweeg de navolgende instrumenten dwingend in te brengen rond GDI en iOverheid, als onderdelen van een optimaal ingerichte P&C-cyclus
- Voer een consequent life cycle management (LCM) voor alle relevante voorzieningen
- Hanteer, behalve voor kleine investeringen, consequent de methodiek van business cases (BuCa) en/of maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA). Neem in BuCa's niet alleen de uitvoeringskosten mee, maar ook effecten op de beleidsgelden, bijvoorbeeld via betere fraudebestrijding. Laat ministerie van Financiën regels opstellen voor uitvoering BuCa's
- Zorg dat op alle relevante niveaus een op dat niveau noodzakelijke integrale portefeuille analyse beschikbaar is (Portfoliomanagement; PFM); richt zo nodig portfolio bureaus op
- Hanteer (hanteerbare) standaarden voor roadmaps, met inbegrip van het in kaart brengen van interdependenties en kritieke paden
- Hanteer standaardvormen (met de mogelijkheid om die "met verstand" te gebruiken) van projectmanagement, programmamanagement en risicomangement (Prince-II, MSP, ITIL, en dergelijke)
- Maak op voorhand sluitende afspraken rond het op gezette en passende momenten hanteren van instrumenten als Gateway Review, contra-expertise, audits en dergelijke
- Sluit de timing van de governance (inclusief bestuurlijke overleggen) aan op de begrotingscyclus en ook op de bestaande cyclus van bestuurlijke overleggen (rijk/medeoverheden)
- Onderscheid de strategische tafels van de tactische en van de operationele tafels en wees veel strakker op het handhaven van dat onderscheid. Dwing hard af dat de goede mensen aan de relevante tafels aanzitten
- Beleg zaken zo gedecentraliseerd en zo laag als het kan in de governanceketen, met dien verstande dat dit juist heldere opdrachten en kaders vanuit het centrale respectievelijk hoogste niveau vergt. Voorkom dubbele sturing. Laat escalatie naar het centralere respectievelijk het hogere niveau niet de regel, maar de hoge uitzondering worden
- Waarborg dat deelnemers die namens een achterban spreken, hun achterban ook kunnen binden (al dan niet via een geschakelde besluitvormingsprocedure)

Bekostigingsarrangementen

- Zie voorgaande tekstblok: LCM, BuCa, MKBA, PFM)
 - Regel bekostigingsarrangementen altijd aan de voorkant, zowel voor voorziene consequenties als voor voorzienbare (maar niet voorziene) situaties als potentiële mee- en tegenvallers (bijvoorbeeld: stel dat het volume van het gebruik van een voorziening fors meer toeneemt dan nu verwacht); zorg dat er dus niet geïmproviseerd moet worden. Zorg dat op voorhand helder is wie welke budgettaire risico's voor zijn rekening zal moeten nemen (in het algemeen: eigenaar dan wel gebruikers). Zorg er ook voor dat bekostigingsarrangementen onderling een zekere logica en consistentie kennen
 - Bij de bekostigingsvraag kan de beslisboom worden gehanteerd die is uiteengezet in deel B van de rapportage "De cost gaet voor de baet uyt" (dd 17-12-2013); het navolgende borduurt daarop voort
 - Bepaal op basis van BuCa/MKBA en op basis van politieke afweging in hoeverre bijdragen van private partijen in investeringen of in gebruikskosten denkbaar en passend zijn (bijvoorbeeld banken en verzekeraars en pensioenfondsen bij eID; bijvoorbeeld tarieven voor dienstverlening door Kadaster; eventueel ook bijdragen van individuele bedrijven en burgers)
- NB: uiteraard dienen BuCa's en MKBA's meer doelen, waaronder in ieder geval ook go/no-

go-beslissingen; maar in dit verband van bekostigingsvraagstukken zijn ze mede maatgevend voor private medefinanciering

- Voor zover private medefinanciering niet opportuun is, ontkomen we niet aan publieke financiering. Er zijn dan de volgende smaken qua dekking van de kosten (geldt zowel voor ontwikkelkosten als exploitatiekosten):
 - # financiering door de eigenaar van de voorziening
 - # financiering door (toekomstige of latere) gebruikers
 - # financiering via de algemene middelenOok combinaties van deze drie smaken zijn denkbaar. Ik ga op deze 3 smaken nader in via de volgende bolletjes
- Financiering door de eigenaar van de voorziening ligt in de rede wanneer de eigenaar ook de primaire gebruiker is van de voorziening; dat is in het algemeen het geval bij de basisregistraties. Er is geen reden om die bekostigingssystematiek te heroverwegen
- Financiering door de gebruikers kan qua verdelingsmaatstaf langs 2 lijnen:
 - # bijdragen per organisatie (ook medeoverheden in beeld) naar rato van de mate waarin die organisatie meer baten aan de voorziening ontleent dan dat ze er kosten aan heeft (vergt een weloverwogen batenmanagement)
 - # bijdragen per organisatie naar rato van het feitelijk gebruik
- Om diverse redenen heeft de eerstgenoemde variant (naar rato van per saldo baten) bij generieke voorzieningen mijns inziens de voorkeur boven de tweede variant (naar rato van gebruik). Met name de (vaak perverse) prikkel (we willen het gebruik van de GDI niet afremmen, maar juist bevorderen) speelt daarbij een rol
- NB1: hierbij wel rekening houden met generieke taakstellingen; die kunnen een weloverwogen batenmanagement doorkruisen en ongeloofwaardig maken
NB2: hierbij wel iets doen aan risico van tactisch gedrag bij opstellen BuCa (risico van minoreren van de baten); mede daarom overwegen regels te laten opstellen door DGRb en ADR een rol te geven bij het toetsen van BuCa's op plausibiliteit
NB3: hierbij niet alle potentiële baten afromen; baten behoedzaam ramen en behoedzaam afromen; zie het Deense model
- Gegeven een verdeelmaatstaf (zie de voorgaande punten), zijn er verschillende technische varianten qua verwerking voor het laten (mee) betalen van de gebruikers
- In geval van eventuele directe bijdragen door (toekomstige) gebruikers in investeringen, heeft het de voorkeur dat te regelen via het op voorhand overhevelen van begrotingsgeld; een volwaardig en goed alternatief hiervoor is het benutten van de leningsfaciliteit van Logius en vervolgens het verwerken van afschrijving en rente in de exploitatielasten die later in rekening worden gebracht bij de gebruikers (zie volgende bolletje)
- Bijdrage van gebruikers in exploitatielasten bij voorkeur te regelen via de techniek van budgetoverheveling vooraf (bij variant naar rato van baten) dan wel (niet als voorkeursoptie) budgetoverheveling vooraf via een soort abonnementsstelsel (bij naar rato van gebruik). Ik adviseer niet over te gaan op een zogeheten "tikkenteller" voor het feitelijk gebruik en daarop achteraf ieders betaling te baseren
- In het geval van financiering ten laste van het generieke beeld zijn er, in budget-technische zin, geen verdere beschouwingen nodig; helder is wel dat de kans hierop alleen aanwezig zal zijn als het gaat om hoogwaardig onderbouwde "claims" waarvan het generieke en maatschappelijke nut onomstotelijk is en waarbij (volledige) financiering door eigenaar respectievelijk gebruikers niet in de rede ligt (bijvoorbeeld omdat dat afbreuk zou kunnen doen aan het ontwikkelen of gebruiken van voorzieningen, terwijl we dat gebruik juist wel zouden willen bevorderen); dit alles vergt natuurlijk een zware motivering en een serieuze politieke afweging

Overige voorstellen rond budgettair

- Basisvereiste is dat iedereen, tot en met de bestuurlijke niveaus, ervoor instaat dat de "beloften" die gedaan worden rond iO, in structurele balans moeten staan met de daarvoor

beschikbare middelen. Dat lijkt een open deur, maar het is in de afgelopen jaren juist geen open deur gebleken. Juist ook de regie-eenheid kan bijdragen aan volstreekte transparantie voor alle betrokkenen op dit vlak

- Begrotingsfonds is wellicht onnodig zwaar; lijkt ook niet op draagvlak Min. van Fin. te kunnen rekenen
- Wel speciale afspraken nodig en mogelijk rond overheveling (naar achteren, niet naar voren) tussen jaren (grotere vrijheidsgraden dan gebruikelijk); of dat vorm moet krijgen via een (veel) ruimere eindejaarsmarge dan wel een ruime reserveringsfaciliteit, nader te overleggen met Min. Fin. Bezien in hoeverre daarmee vorm kan worden gegeven aan het idee om voorzieningen als het ware (ik pleit niet per se voor een integrale invoering van een baten-lastensystematiek) op de balans te activeren en daarmee tijdens de loop van de levensduur van de voorziening afschrijvingen te genereren die naderhand weer voor herinvestering gebruikt kunnen worden zodra de voorziening aan doorontwikkeling toe is
- Ik adviseer om de met de GDI gemoeide (rijks)uitgaven via een "homogene groep (HG) GDI" (Overzichtsconstructie) te presenteren. Ik acht de nadelen daarvan behapbaar, en de voordelen duidelijk: juist die Homogene Groep (HG) kan een meer integrale afweging bevorderen, maakt het ook mogelijk om binnen die HG te verevenen alvorens de ruimere reserveringsfaciliteit in werking hoeft te treden en kan helpen om "package deals" (zie laatste bolletje van dit onderdeel) ook in budgettaire zin vorm te geven
- HG-constructie kan ook helpen het Portfoliomanagement (PFM) te bevorderen en de samenhangen tussen de portefeuilles te bewaken
- De HG moet zich beperken tot wat de echte GDI betreft. Dus niet de zaken die sectorspecifiek zijn
- Zorg ervoor dat ook het aandeel van medeoverheden in de benodigde gelden voor GDI (eventueel via een afgesproken "uitname" uit het GF/PF) mee kunnen lopen in de HG-constructie
- HG-constructie vergt dat eenduidigheid bestaat over de bronnen waaruit de middelen voor die HG komen. Dat kan komen van departementale budgetten (die als zodanig gewoon bij die departementen blijven), van eigenaren van basisregistraties, van (private en publieke) gebruikers van de GDI-voorzieningen, van GF/PF en eventueel vanuit generieke middelen
- Leningsfaciliteit Logius (intensiever) gebruiken; wellicht verbreden naar ICTU
- Laat voorlopers niet opdraaien voor voorlopersrol. Entry fee vaststellen (van tevoren) voor latere intreders
- Handel budgettaire issues niet aldoor ad hoc en gefragmenteerd af, maar stuur op logische momenten (budgetcyclus) en op "package deals", en op bekostigingsafspraken "aan de voorkant" van beslissingen, niet aan de achterkant
- NB: een zwakkere variant dan die van de Homogene Groep, is de zogeheten "Overzichtsconstructie". Deze zwakkere variant heeft wel het voordeel van een integraal inzicht, maar biedt de regie-eenheid minder houvast bij de benodigde afwegingen over het geheel van de budgettaire kant van de GDI. Vandaar mijn advies voor de HG-constructie

NB rond budgettair

- Voorstellen die ik hiervoor geef, geven een houvast voor gezonde financieringsarrangementen in structurele zin
- Ik ga niet in op korte termijn budgettaire perikelen, die voor een deel ook een structureel karakter hebben

Investeren in waarden en werkwijzen

- NB: alles rond GDI en iOverheid speelt zich af in netwerken. Is mensenwerk. Vergt het goede voorbeeld

- Regie zal soort zachte regie moeten zijn: je gaat er alleen over als de anderen jou dat ook gunnen, dus als je draagvlak hebt
- Degene die erover gaat (in termen van een knoop doorhakken), moet in belangrijke fasen meer luisteren dan zenden
- Of je nu in de rol van eigenaar, opdrachtnemer, opdrachtgever, ontwikkelaar, beheerder of gebruiker bent, je moet altijd de invalshoeken van de andere spelers zwaar laten wegen bij wat je doet
- Leidend moet zijn: wat is goed voor de BV Nederland? Zelfs als dat nadelen voor de eigen organisatie met zich brengt; daartoe de bekostigingsarrangementen slim inrichten (zie hiervoor)
- Autonomie moet dus gerelativeerd worden; wat niet wil zeggen dat alles eenheidsworst gaat worden
- Iedereen moet snappen dat hij/zij op eigenkracht niet voor elkaar kan krijgen wat nodig is; vergt vertrouwen, respect, elkaar iets gunnen, het stuur niet per se in handen willen hebben
- Maar desondanks ook: hoge eisen aan elkaar blijven stellen; ondanks alle denkbare relativeringen van het begrip autonomie, moet iedere partij wel strak aan de lat staan voor het realiseren van haar eigen opgaven, juist ook omdat andere partijen daarvan vaak afhankelijk zijn

Andere benadering autonomiebegrip realiseren; standaardisatie hoog op de agenda

- Iedereen moet snappen dat volledige autonomie nu al een fictie is en steeds meer een fictie zal worden. Dat geldt voor afzonderlijke uitvoeringsorganisaties, voor semipublieke instellingen in sectoren als de zorg en het onderwijs, en voor de verschillende medeoverheden
- Iedereen moet snappen dat een andere interpretatie van het begrip autonomie, de werkelijke (beleidsmatige) autonomie ten goede zal komen
- Standaardisatie is cruciaal voor het op een hoger kwaliteitsniveau brengen van het informatiemanagement in de publieke (en breder: maatschappelijke) domeinen. Het gaat dan om domeinoverstijgende standaardisatie (in ieder geval normalisatie en waar mogelijk ook harmonisatie) op inhoudelijke begrippen, en om standaardisatie op procesmatige inrichting van het berichtenverkeer en op technologische oplossingen in de inrichting van administraties en van het berichtenverkeer. Gegeven dit soort standaardisatie, houden organisaties autonomie op echte keuzes (bijvoorbeeld belastingtarieven kunnen blijven verschillen tussen gemeenten en waterschappen, maar ook de wijze waarop gemeente beleid willen voeren rond werk en inkomen en rond zorg en welzijn). Ook kan er, desgewenst, enige vrijheid blijven rond een couleur locale (bijvoorbeeld iedere gemeente brengt zijn eigen logo aan in berichten die ze plaatst in de (generieke) Berichtenbox)
- In het kader van de standaardisering: KING werkt al aan "de basisgemeente": een serie standaarden en gestandaardiseerde koppelvlakken. Dat zeker verder oppakken. Bezien of Rijk en VNG daarover met hun achterban meer dwingende afspraken kunnen maken (afspraken afdwingbaar vastleggen) waardoor KING in de positie kan komen dit concept voor het gemeentelijk domein uit te werken.
Benut de bestuurlijke kracht van VNG, de uitvoeringservaring van de grotere gemeenten (G-4, G-23) en de operationele kracht van KING om juist ook de kleinere gemeenten te helpen die op eigen kracht niet meer de capaciteit en de kwaliteit kunnen genereren om alle zaken rond iOverheid en GDI te regelen. Laat de grotere gemeenten expliciet in de rol van voorlopers functioneren. Breng KING in de positie om zijn rol waar te kunnen maken
- Handel naar analogie ten aanzien van provincies en waterschappen (met de kanttekening dat bij provincies ten principale nog geregeld moet worden dat het IPO iOverheid en GDI ook tot haar beleidsterrein mag rekenen)

Investeren in kwaliteit

- Investeer heel breed in kennis; nu nog te veel "onbewust onbekwaam"
- Onderken daarbij dat beleidsgeoriënteerde mensen vaak nog een blinde vlek hebben voor zaken als Informatiemanagement en ICT en de noodzaak om dit soort zaken domeinoverstijgend onder ogen te zien, terwijl we ons dat, op strategisch niveau, absoluut niet meer kunnen permitteren. Investeer dus ook in die groep
- Strategische regievoering is vak apart; zet daar een klein, maar bovenal hoogwaardig en gezaghebbend/gezagverwervend team op
- Investeer in professionalisering opdrachtgeverschap
- Geef opdrachtnemers (zoals Logius) de (budgettaire en bezettings-)ruimte en tegelijkertijd de expliciete opdracht om "operational excellence" waar te maken
- Benut, waar dat opportuun is, ook de (innovatieve) kracht van marktpartijen, en maak altijd strikt zakelijke afwegingen tussen zelf doen of uitbesteden aan marktpartijen
- Zie de in het vorige blok gemaakte opmerkingen over de rol die KING kan vervullen om kleinere gemeenten die het vaak op eigen kracht niet meer gaan redden, te helpen, en pas dat model op enigerlei wijze ook toe bij provincies en waterschappen

Saneer in de rapportagedrukte

- NB: relatie met rolvastheid
- Stel rapportages alleen op voor gremia die erop moeten sturen, en beleg de sturing in beginsel maar op 1 niveau
- Hogere niveaus moeten zich wel ervan kunnen vergewissen dat rapportages en instrumenten (zoals LCM, BuCa's, PFM) op het (lagere) geëigende niveau worden gehanteerd, maar moeten de verleiding weerstaan daar standaard inhoudelijk kennis van te nemen, omdat het risico levensgroot blijkt te zijn dat men er dan ook op wil gaan sturen. Het voorgaande geldt natuurlijk niet als op dat hogere niveau gestuurd moet worden op de samenhangen tussen trajecten, maar dan moet ook juist die samenhang daar centraal staan
- Maak onderscheiden en toegespitste rapportages aan:
 - # besluitvormende gremia
 - # opdrachtgevers
 - # eigenarenDit lijkt meer werk op te leveren (dan wanneer iedereen een en dezelfde overkoepelende rapportage zou krijgen), maar opnieuw: de verleiding dat iedereen overal op gaat sturen, is veelal te groot, en dat roept veel meer ellende op

Creëer een wettelijke basis voor aantal zaken

- Het creëren van een wettelijke basis voor de navolgende punten, acht ik belangrijk. Tegelijkertijd is helder dat zo'n wetgevingstraject tijd gaat vergen. Het is van belang te bewaken dat die tijd niet ten koste gaat van alles wat, ook zonder wetwijziging, à tempo moet gebeuren (het betere moet niet de vijand van het goede worden)
- De bedoelde wettelijke basis moet mijns inziens gaan gelden voor de navolgende punten
- Voor bevoegdheden die de verantwoordelijke ministers hebben/krijgen rond het decreteren van bijvoorbeeld verplicht gebruik van voorzieningen en/of standaarden door publieke en deels ook door private partijen. In de wet geen inhoud regelen rond voorzieningen en standaarden, maar regelen dat die inhoud bij lagere regelgeving kan worden vastgesteld
- Voor het definiëren van rechten en plichten van burgers en bedrijven in hun (digitale) relatie met de overheid, inclusief het regelen van de consequenties van wanneer zaken niet lopen zoals geregeld (bijvoorbeeld iemand die iets aanlevert via een niet meer toegestaan kanaal)

- Voor het op centraal niveau regelen van een aantal zaken als de regels rond gegevensverwerking, gegevensverkeer en gegevensverwerking, inclusief het aspect privacy; op basis hiervan zijn vervolgens hanteerbare "protocollen" vast te stellen ten behoeve van de uitvoerders
- Voor (wat we nu aanmerken als) basisregistraties; definities, toepassingsbereik, beginselen en dergelijke
- Dit alles komt (deels) in de plaats van wat nu, op tal van plekken en vaak niet identiek/consistent, in deelgebieden en sectoraal (of niet) geregeld is
- Te bezien of in deze wet ook een aantal procesmatige zaken te regelen zijn, naar analogie van zoals dat het geval is in de Comptabiliteitswet van de minister van Financiën rond het begrotingsproces

Overige punten

- Ga na of er niet oplossingen moeten komen voor het benutten van de GDI door organisatievormen die nu (onnodige) belemmeringen ondervinden, zoals Gemeenschappelijke Regelingen (dit is zo'n voorbeeld van wat eventueel nader wettelijk geregeld moet worden)
- Bedenk een oplossing voor de wijze waarop tal van (vaak) heel kleine organisaties op rijksniveau aan kunnen haken op GDI en het iOverheidsbeleid. Die zijn vaak te klein om overall "aan tafel te zitten" en om op eigen kracht aan te sluiten bij de GDI. Overweeg een soort hulpstructuur (wellicht à la KING voor de gemeenten) en bezie de mogelijkheid dat ze, via die hulpstructuur, bijvoorbeeld kunnen aanzitten bij overleggen als van de Manifestgroep
- Er zit groeipotentieel in de ICCIO op Rijksniveau (meenemen van rijksgerelateerde ZBO's; meer ook richten op Informatisering en IT van het primaire proces in plaats van alleen de IT van de bedrijfsvoering). Dat kan helpen om aan rijkszijde de zaken strakker te organiseren. Maar dat alles moet je desondanks niet verwarren met Overheidsbrede regie op iO en GDI
- Aandacht nodig voor houdbaarheid van tarieven die Kadaster en RDW in rekening brengen, in het licht van het beleid rond "open data"