

**Het invoeren van nieuwe wetten en toepassingen** verloopt altijd verrassend: veranderingen, veranderingen, besluiten die weer worden teruggedraaid, misverstanden etcetera. Departementen, gemeenten, IT-dienstverleners vinden elkaar onbetrouwbaar, de kosten zijn te hoog en het proces verloopt onhandig.

Wijzigingen worden vaak op het laatste moment nog aangebracht en veroorzaken allerlei kosten die eigenlijk onnodig zijn. Het Burgerservicenummer bijvoorbeeld is wel twee keer in en uit gebouwd. En onlangs werd besloten een belangrijke koppeling met de landelijke WOZ-voorziening niet per 1-1-2010 verplicht te stellen. Deze zit bij een aantal leveranciers al in de najaarsrelease. De Wabo implementatieteams stonden al klaar toen de invoering werd uitgesteld. Linksom of rechtsom moeten deze kosten ergens worden terugverdiend. Het Rijk is hiervoor verantwoordelijk, maar gemeenten betalen de kosten. Dat schept ruimte voor ongedisciplineerd gedrag van het Rijk, en daarmee voor verspilling.

Leveranciers zijn echter niet onschuldig. Zij geven ook om kortzichtige opportunistische redenen verschillende signalen af aan departementen. Het is wel een goed idee volgens de een, en geen goed idee volgens de ander. Iets is wel te doen volgens de een, en niet te doen volgens de ander. Dan is het ook begrijpelijk dat het Rijk zijn eigen pad volgt.

Leveranciers zeggen ook vaak dat zij eerder betrokken willen worden, maar als dat dan een keer gebeurt, dan komt er weinig uit. Er is dus een vruchtbare bodem voor wederzijdse verwijten.

Gemeenten komen in deze fase niet echt voor, zij wachten wel af. Leveranciers zitten op het kritieke pad. Een gemeente wil geen opdrachtgever zijn als het rijk nog niet heeft aangegeven hoe de nieuwe wetgeving eruit gaat zien, zal meestal geen verplichting aangaan als een leverancier nog niets gemaakt heeft. Zij komen dus pas later in beweging dan de leveranciers.

Leveranciers moeten dus zelf keuzes maken waar zij wel en niet in gaan investeren, en hoe ze het precies gaan aanpakken. En dan is het vervelend als op het laatste moment de bordjes worden verhangen, en vragen ze zich af waar de kosten op kunnen worden verhaald. Uiteindelijk gebeurt dat natuurlijk op de verzamelde klanten. De aanwezige leveranciers schatten in dat ongeveer 20% van hun kosten niet nodig zijn als departementen zich aan hun afspraken zouden houden. Gezien de bedragen die hierin omgaan zijn dat redelijk serieuze verspillingen, maar oplossingen hiervoor kunnen ook in de papieren lopen. Het probleem is erg, maar de oplossingen zijn niet altijd beter.

Vergeleken ook met de situatie in andere landen waar minder standaardsoftware te koop is, is de situatie in Nederland volgens de leveranciers zo slecht nog niet. Het is alleen jammer dat alle partijen, dus departementen, gemeenten en leveranciers zo veel klagen. Dat geeft volgens mij aan dat er rendabele verbeteringen mogelijk zijn. Het is de moeite waard, er werken bij genoemde partijen zoveel bevlogen en bekwame mensen, dan moet het toch mogelijk zijn om wat beter met elkaar om te gaan.

In dat kader is het NUP, het Nationaal Uitvoeringsprogramma betere dienstverlening en e-overheid, een goede maatregel. Het bevindt zich echter vooral op infrastructuur gebied, niet op nieuwe wetgeving. Het is een overheidsbrede prioriteitenlijst, waar leveranciers en gemeenten zich aan kunnen houden, en bevat veel infrastructuur elementen zoals Digipoort (OTP) en webrichtlijnen en ook voorbeeldprojecten voor vernieuwingen van dienstverlening. Het enige dat daarin ontbreekt, is dat ook afspraken moeten worden gemaakt over wie geacht wordt wat te betalen.

Iets vergelijkbaars zou er ook op het gebied van de functionele vernieuwingen, nieuwe wet- en regelgeving dus, kunnen komen, zodat er niet teveel tegelijk komt zonder dat departementen dat van elkaar weten.

Het primaat van de politiek wordt er dan vaak gezegd, maar dat mag niet inhouden dat de belastingbetaler op kosten mag worden gejaagd en dat professionals bij overheid en bedrijfsleven zich achter elkaar mogen verschuilen.

Het kan ook de politiek helpen als er een prioriteitenlijst en een kalender komt en als zij weten welke kosten er verbonden zitten aan wijzigingen in elke fase van het proces van beleid tot wetgeving.

Concreet wordt het volgende voorgesteld:

- automatiseringsparagraaf bij elk wetsvoorstel.
- prioriteitenkalender (wat wanneer en wie betaalt)
- fasenmodel maken waaraan alle partijen zich willen houden: van beleidsidee tot uitvoering en alles wat er tussen zit.

## Marktwerving

Partijen zijn ervan overtuigd en ik ben het met ze eens: de markt werkt nu beter dan 10 jaar geleden. In de tijd van de eilandautomatisering was er sprake van een enorme lock-in. Gemeenten waren afhankelijk van hun hoofdleverancier en konden alleen naar een andere hoofdleverancier overstappen die eigenlijk geen haar beter of slechter was. In deze tijd is het minder zwart wit, er zijn veel tussenoplossingen te koop die prima aan het kernsysteem vast te koppelen zijn. De trend gaat dus de goede kant op.

Leveranciers hikken er tegenaan dat de overheid de marktwerving frustreert door allerlei dingen zelf te laten bouwen, bijvoorbeeld via Gov United of de aanbesteding van het nieuwe GBA. Hierdoor worden bestaande leveranciers omzeild, en de resultaten zijn ongewis. Als de bekende leveranciers niet luisteren, is het verleidelijk een urenbedrijf in te huren. Dat luistert altijd, als de rekening maar wordt betaald. De vraag is echter of er wel iets wordt opgeleverd en of de theoretische kostenvoordelen ook in de praktijk gerealiseerd worden. Centrale aansturing en uitschakelen van de markt zijn verleidelijke theorieën, maar lastig in de praktijk te brengen.

De markt heeft altijd een groot impliciet voordeel: marktpartijen die voor eigen rekening en risico werken, zoals de IT-leveranciers van gemeenten, zijn gecommiteerd, moeten iets opleveren dat werkt en verkocht kan worden, en kunnen failliet gaan als ze dat niet doen. Urenbedrijven die inschrijven op aanbestedingen van overheidsopdrachtgevers, hebben de ervaring dat de rekening altijd betaald wordt, ook al wordt er niets opgeleverd. Kijk bijvoorbeeld naar Logica en UWV, waarvoor 84 miljoen werd uitgegeven, voor niets en zonder consequenties, althans niet dat ik weet. En dit is niet het enige voorbeeld. Alle leveranciers en de meeste overheden kennen dit soort ervaringen. Zelf opdracht geven kost meer dan inkopen op de markt, behalve in theorie en met hindsight. Want als iets eenmaal een succes is kunnen we het allemaal nabouwen. En zonder de verkeerde paden in te slaan die die uitvinders allemaal wel hebben gekend en betaald.

Daarom is het goed dat er verschillende mogelijkheden, arrangementen en concurrenten, op de markt te vinden zijn. Dat lijkt duurder, maar is het niet op langere termijn. De keuze tussen pakketleveranciers, andere standaardsoftware en maatwerkvarianten, geeft veel mogelijkheden, flexibiliteit, minder joekels van mislukkingen, en als er ergens iets misgaat, gaat er een partij failliet, in plaats van dat er eigenlijk een parlementaire enquête moet worden georganiseerd.

Elke markt is werkend te krijgen, en elke markt is te blokkeren. We weten in ieder geval dat deze markt redelijk werkt, en vanzelf ontstaan is. Dat heeft een impliciete kwaliteit. Daar kan op worden doorgeborduurd, waarbij er natuurlijk wel toezicht en slim opdrachtgeverschap moet zijn.

We zien het nu om ons heen: markten zonder toezicht en overleg leiden tot brokken, verspilling, zakkenvullen en uitbuiting. Het overleg van nu is versnipperd. Leveranciers doen alles apart en denken dat ze daar populairder van worden dan de concurrentie. Dat is echter niet waar, het resultaat is dat je geen van allen serieus genomen. Daarom is het advies om meer gezamenlijk in overleg te gaan met de verenigde opdrachtgevers, het rijk als wetgever en gemeenten als uitvoerder. Hoe stroperig het ook klinkt, de meest bekende leveranciers moeten zich verenigen in een branchevereniging, al dan niet binnen ICT Office en in overleg treden met BZK, VNG en/of KING.

Dan komen er ook geen onsamenhangende berichten meer richting rijk over al dan niet haalbaarheid van automatisering van nieuwe wetgeving, en wordt ook meer samenhang afgedwongen aan opdrachtgeverskant. Om maar een paar voordelen te noemen. Het is een beetje polderen, en een beetje polderen is best goed.

## Open source en open standaards

Leveranciers zijn inmiddels zover dat ze standaards accepteren. StUF, Gemma, Nora zijn voorbeelden. Helemaal spontaan is de liefde niet gekomen, maar er wordt aan gewerkt. Toch zijn er ook op de evaluatiemiddag nog kritische geluiden over te horen geweest, dat zelfs formaatstandaarden eigenlijk aan leveranciers moeten worden overgelaten. Dat moeten we maar niet serieus nemen, of als je het positiever wil zien: laat zien welke standaarden jullie gezamenlijk willen gaan hanteren.

De branchevereniging die hierboven is genoemd kan daar het goede gremium voor zijn. En het commitment aan de gekozen standaards een verplichte voorwaarde voor lidmaatschap. Het vaak gehoorde comply or explain moet niet het motto worden, comply or vertrek is beter. Maar ook zonder branchevereniging moeten er standaarden worden geaccepteerd. Op het gebied van elektronische facturen zijn bijvoorbeeld UBL 2.0 en hr-XML als standaarden gekozen door de overheid. Het ver-

antwoordelijke gremium hiervoor was het College Standaardisatie, waarin belangrijke mensen van representatieve overheidsorganisaties vertegenwoordigd zijn. Het zou goed zijn om als gemeenten en als IT-dienstverleners hier volledig op aan te sluiten.  
Elke standaard is namelijk goed, als er maar een gekozen wordt.

Open source is dan misschien een volgende stap. Open source is nu nog te duur en te ingewikkeld, behalve op een aantal infrastructurele domeinen. Voor het principe en voor experimenten valt veel te zeggen, dus daar moet aan worden meegewerkt. Veel meer dan dat proberen af te dwingen bij leveranciers van dit moment zou ik niet willen aanbevelen.

### **Mee naar KING**

Tot slot is op de evaluatiemiddag de relatie met EGEM i-teams aan de orde geweest. Leveranciers zijn het erover eens dat EGEM i-teams gezorgd heeft voor een beter functionerende afstemming met gemeenten, en dat er hard en enthousiast is gewerkt. Desgevraagd hebben leveranciers ook nog een aantal adviezen meegegeven aan KING, als opvolger van EGEM:

- Minder externen
- Meer draagvlak bij bestuurders
- Zorg voor duidelijkheid over wie wat geacht wordt te betalen, bijvoorbeeld in het NUP
- Gemeenten moeten zich meer committeren, sommige onderdelen waren te vrijblijvend.

Al met al vind ik dit een interessante opbrengst voor een middag. Hier zit meer in, in de eerste plaats aan de IT-leveranciers om zich te verenigen op de punten waar dat voor hun werkplezier, dat van hun klanten en voor de belastingbetaler voordelen oplevert. De eerste signalen dat het deze kant op gaat heb ik inmiddels ontvangen, nu maar hopen dat het echt waar is.

Marco Pastors  
Consultant B&A Groep  
Den Haag, 3 december 2009