

Doelmatige en Wendbare Overheid

Voorstel voor Interactieve Leergang Complexiteitsbeheersing

Auteurs:

Arre Zuurmond, Tom van Engers, Marc Lankhorst, Wolfgang Ebbers en Ellen Boschker

Datum:

14 juni 2011

Inhoudsopgave

1. Situatieschets	3
1.1. Inleiding	3
1.2. Probleemschets	3
1.3. Verschillende oplossingsrichtingen	4
2. Inhoud en opzet van de interactieve leergang	6
2.1. Inleiding	6
2.2. Inhoud en opzet	6
3. Praktische informatie	8
3.1. Deelnemers	8
3.2. Organisatie	8
3.3. Kosten en facturatie	8
3.4. Voorwaarden	9
3.5. Doorlooptijd	9
4. Bijzonderheden	10
Bijlage 1: Procesgang: van eerste voorstel tot interactieve leergang	11

1. Situatieschets

1.1. Inleiding

Beleidsvormingsprocessen worden inhoudelijk en procesmatig steeds complexer. Maatschappelijke uitdagingen dienen in wettelijke opdrachten te worden vertaald, die veelal door uitvoeringsorganisaties moeten worden uitgevoerd. Gegeven de maatschappelijke uitdagingen stellen politiek en beleid hoge eisen aan de uitvoering van beleid.

Voor veel uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, Sociale Verzekeringsbank, UWV, IND, DUO) en ministeries (o.a. Dienst Regelingen van het Ministerie van EL&I) geldt dat het aantal en de complexiteit van wettelijke regelingen dat moet worden vertaald in uitvoeringsprocessen steeds verder toeneemt. Ook de snelheid waarmee op dat wettelijke complex wijzigingen worden doorgevoerd en de onderlinge verwevenheid van de regelingen nemen steeds meer toe. De omgeving (burgers en bedrijven) vraagt bovendien toegankelijke dienstverlening passend bij de verschillende doelgroepen. Tegelijkertijd worden deze organisaties geconfronteerd met de gevolgen van de economische crisis en staan zij voor een bezuinigingsopgave.

Elk van de organisaties zoekt, experimenteert, c.q. past verschillende oplossingsrichtingen toe om om te gaan met de noodzaak tot wendbaarheid in een complexe omgeving. Die wendbaarheid staat ten dienste van de samenleving, politiek en beleid, zodanig dat de wensen en behoeften van de steeds dynamischere samenleving effectief worden opgepakt.

1.2. Probleemschets

Door de toegenomen complexiteit van wet- en regelgeving dreigt het verlies aan overzicht en inzicht.

Ten eerste binnen de verschillende domeinen: politiek, beleid, juridisch, organisatorisch, technisch en burgers & ondernemers. Zo stuurt de Eerste Kamer tegenwoordig al wetgeving terug, omdat ze met de huidige wetgevingstechniek geen zicht meer heeft op de geconsolideerde wetgeving. Ook hebben uitvoeringsorganisaties een steeds groter aantal werkprocessen die vanuit management en compliance moeilijk meer onder controle te krijgen zijn. Voor de ICT-systemen en infrastructuur dreigt ook het gevaar van onbeheersbaarheid. Tot slot sluit de dienstverlening waarmee wet- en regelgeving vaak ten uitvoer wordt gebracht regelmatig niet aan op hoe burgers en

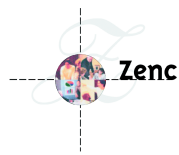
ondernemers denken en doen. Met maar al te vaak vervelende misinterpretaties of een over- dan wel onderbesteding van voorzieningen tot gevolg.

Ten tweede dreigt er een probleem over de domeinen heen. Het wordt steeds lastiger om het totaaloverzicht te behouden en sturend op te treden in de totale beleidscyclus. Want wie beheerst de details van het politieke en juridische debat tot en met de dienstverlening, om zo een nieuwe wet in één keer succesvol in te voeren? Wie doorziet al tijdens de complexe beleids- en wetgevingsdiscussies hoe maakbaar het benodigde informatiesysteem is, om bijvoorbeeld financiële verrassingen als bij de kilometerheffing te voorkomen? Wie voorziet op tijd de benodigde organisatie- en competentieveranderingen, om vertragingen zoals bij P-direct te kunnen afwenden? Wie beredeneert de gebruikerspercepties van ICT-ontwerpkeuzes, om bijvoorbeeld tijdig en afdoende te kunnen anticiperen op maatschappelijke weerstanden zoals bij het landelijk Elektronisch Patiënten Dossier het geval was?

1.3. Verschillende oplossingsrichtingen

De klassieke wijze waarop het openbaar bestuur dit probleem aanpakt is steeds minder toereikend. De overheid wordt star en inflexibel, wanneer zij elk beleid afzonderlijk in een wettelijke regeling en werk- en uitvoeringsprocessen vertaalt en vervolgens de ondersteunende ICT-voorzieningen realiseert. Ook is deze traditionele werkwijze sterk aanbodgedreven en komen burgers of ondernemers niet of pas in een zeer laat stadium in het geheel voor. Terwijl de organisaties voor de uitdaging staan om hun dienstverlening transparant en passend bij de doelgroep aan te bieden, dan wel voor maximale compliance te zorgen.

Tegen deze achtergrond zijn verschillende, soms concurrerende, oplossingsrichtingen ontstaan. Zo kennen verschillende organisaties vormen van juridisch kennismanagement met kennismodellen. Met Legis wordt gewerkt aan standaarden voor het wetgevingsproces. Hiertoe gebruiken uitvoeringsorganisaties in toenemende mate aanpakken zoals zaakgericht werken en een scheiding van inhoudelijke kennis en procesbesturing (scheiding know en flow). Verder is het werken onder architectuur gemeengoed aan het worden. Zo kan het verband tussen verschillende onderdelen van een organisatie, zoals de producten en diensten, informatiestromen, bedrijfsprocessen en ICT-ondersteuning, beter beheerst worden. Referentiearchitecturen zoals NORA en GEMMA vormen hiervoor een basis. Ook worden overheidsbrede voorzieningen zoals de basisregistraties en andere onderdelen van het NUP ingevoerd. Voor burgers worden er burgerportalen gemaakt waarin de dienstverlening van verschillende



organisaties wordt gebundeld (bijvoorbeeld www.regelhulp.nl en www.berekenuwrecht.nl).

Wat deze oplossingsrichtingen problematiseert is dat het oplossingen binnen de eigen domeinen zijn en dat er weinig over de domeinen heen gekeken wordt. In het beeld van een doelmatige en wendbare overheid zouden de genoemde domeinen – beleid, wetgeving, organisatie, techniek, burger & ondernemer – juist met elkaar verbonden moeten worden. Dit betreft niet alleen de inhoud, maar ook het proces. De verschillende lagen moeten doorhebben wat een beslissing op het ene niveau betekent voor een beslissing op het andere niveau. Dit geldt ook voor het parlementaire proces.

2. Inhoud en opzet van de interactieve leergang

2.1. Inleiding

In het licht van bovenstaande problematiek is het idee en de noodzaak van een interactieve leergang ontstaan. De inhoud en opzet van de leergang zijn samen met diverse organisaties in verschillende gesprekken en bijeenkomsten ontwikkeld. In de bijlage staat deze procesgang beschreven.

Kenmerken van de leergang zijn:

- Ontdekkend leren
- Theorie en praktijk worden met elkaar afgewisseld
- Gedurende de leergang wordt gewerkt aan concrete problemen / casussen
- Organisaties leren bij en van elkaar
- Inhoud en opzet van de leergang worden in interactie met deelnemers en bestuurders vormgegeven
- Gezamenlijk wordt gekomen tot een beargumenteerde richting, niet tot een 'one-size-fits-all-solution'
- Het proces is net zo belangrijk als het resultaat van de leergang
- De inhoudelijke lijn is net zo belangrijk als de bestuurlijke lijn

2.2. Inhoud en opzet

De leergang kent een doorlooptijd van een half jaar en zeven modules.

Aan de voorkant van de modules selecteren de deelnemers in overleg met hun eigen organisatie (als opdrachtgevers) en in afstemming met de docenten gezamenlijk de juiste casuïstiek en methode. Die gebruiken zij bij het doorlopen van de modules. Voor elke casus dient een ambtelijk opdrachtgever te zijn. Door met concrete casussen/problemen en betrokken opdrachtgevers aan de slag te gaan is de leergang niet zomaar een opleiding, maar beoogt het een effect in de organisatie te sorteren. Er wordt gezamenlijk aan de opdrachtarticulatie en oplossingen voor concrete problemen gewerkt.

Tussen de bijeenkomsten in voeren deelnemers onderzoek uit. Daarbij worden zij ondersteund door de onderzoekers. Voor hun casus brengen zij verschillende aspecten in kaart: politieke sturing, het beleidsproces, het juridische regime, de normadressanten, begrippen, relatie met gegevensbronnen, bestaande werkprocessen,

toekomstige werkprocessen, veranderingsstrategie, reconstructie van de overdracht tussen beleid, wetgeving (inclusief politiek proces), uitvoering en informatievoorziening en proces. De resultaten van die onderzoeken zijn input voor de volgende 'leerbijeenkomst'.

Gedurende het traject betrekken we de bestuurders een aantal maal door middel van seminars. Er zijn ook individuele tussentijdse contactmomenten tussen de deelnemers en de docenten om de casus te bespreken. Het resultaat is een collectief en praktisch eindproduct dat door elke deelnemer en in elke organisatie gebruikt kan worden: een leerboek. In dit leerboek worden vragen beantwoord als:

- Hoe om te gaan met complexiteitsreductie/beheersing?
- Hoe te komen tot een effectieve vorm van regelbeheersing ('rule governance') en kennismanagement?
- Hoe om te gaan met organisatie-ontwikkeling, managementsturing en proces/ketenmanagement?
- Hoe ziet een wendbare architectuur eruit?
- Hoe kunnen burgers en ondernemers betrokken worden?
- Wat zijn belangrijke aandachtspunten in het proces?

Dit leerboek is het middel bij uitstek om het geleerde, toepassingsgericht, terug te koppelen aan de organisatie-leden. In het leerboek wordt ook antwoord gegeven op de opdrachten die het begin vormen van deze leergang.

In onderstaande tabel is de inhoud en opzet van de leergang weergegeven:

1 Kick-off & politiek beleidsmatig sturen	2 Verkenningreis	3 Juridisch kennis- management	4 Transformatie van de organisatie	5 Informatie- architecturen	6 Dienstverlening	7 Leerboek schrijven
Introductie problematiek	Bezoek tweetal praktijken	College en opdrachten Tom van Engers	College en opdrachten Arre Zuurmond	College en opdrachten Marc Lankhorst	College en opdrachten Wolfgang Ebbers	Gezamenlijk schrijven
M&T Casuselectie en presentatie door opdrachtgevers	Bestuurders en beleidsmakers ontmoeten					
		Bestuurlijk seminar 1		Bestuurlijk seminar 2		Mini-symposium
2 dagen	2 dagen	2 dagen	2 dagen	2 dagen	2 dagen	4 dagen

3. Praktische informatie

3.1. Deelnemers

De leergang gaat uit van minimaal 10 deelnemers, verspreid over uitvoeringsorganisaties en departementen. In groepswork worden de deelnemers van de uitvoeringsorganisaties en de departementale vertegenwoordigers zoveel mogelijk bij elkaar gebracht om zodoende van en met elkaar te leren.

We zijn op zoek naar high potentials, verspreid over de verschillende domeinen, die over de eigen afdelings- en organisatiegrenzen heen kunnen kijken. De deelnemers worden in overleg gekozen, we streven naar een verscheidenheid (juridisch, ict-architecten, informatie-analisten). Belangrijk is dat de deelnemers gezamenlijk de kracht hebben om het geleerde ook in te brengen in de organisatie.

3.2. Organisatie

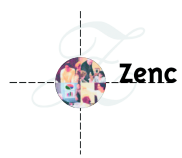
Sturing van deze leergang vindt plaats door de ambtelijk opdrachtgevers en het management van de uitvoeringsorganisaties, in combinatie met enkele departementale vertegenwoordigers. Bestuurders nemen in de seminars van de leergang deel en met hen wordt het programma continu doorontwikkeld en aangepast aan de concrete behoeften van de uitvoeringsorganisaties. De docenten dagen de bestuurders daarbij uit om met een frisse blik en oog op de toekomst naar de problematiek te kijken.

Het dagelijks bestuur van de cursus bestaat uit Arre Zuurmond van Zenc, Tom van Engers van de UvA, Marc Lankhorst en Wolfgang Ebbers van Novay. Zij verzorgen de verschillende onderdelen van de cursus. Ellen Boschker van Zenc is als secretaris betrokken en is verantwoordelijk voor de organisatie en is operationeel aanspreekpunt gedurende de leergang.

3.3. Kosten en facturatie

De kosten schatten¹ we per deelnemer zijn 12.895 euro. Dit bedrag is exclusief leermateriaal, locatie- en cateringkosten en excl. BTW en excl. reis- en verblijfskosten voor de deelnemers. Facturatie van het gehele bedrag geschiedt bij gunning van de opdracht. We verwachten dat de deelnemers helpen bij het ter beschikking stellen van locatie en catering.

¹ Het betreft een schatting omdat nog niet precies duidelijk is hoeveel deelnemers meedoen. De kosten staan redelijk vast.



3.4. Voorwaarden

Op dit voorstel zijn de ARVODI-voorwaarden van toepassing.

3.5. Doorlooptijd

De interactieve leergang kent een doorlooptijd van zes maanden. Bij start in september 2011 loopt de leergang tot februari 2012.

4. Bijzonderheden

Geheimhouding

De verkregen gegevens en informatie zullen met zorg worden behandeld en vallen onder de geheimhoudingsplicht van Zenc BV.

Publicatie resultaten

Tenzij bij het aangaan van de overeenkomst de opdrachtgever daartegen bezwaar maakt, zal Zenc mogen verwijzen naar de opdracht (inclusief een kort resumé daarvan) en opdrachtgever en, voor zover (auteurs-)rechten van opdrachtgever dan wel derden zich daar niet tegen verzetten, het resultaat van de opdracht mogen publiceren (onder meer op haar website) en verstrekken aan derden.

Meerwerk

Indien door onvoorziene omstandigheden de activiteiten voor Zenc, Novay en UvA moeten worden opgevoerd, wordt hierover tijdig met de opdrachtgever overleg gepleegd. Het eventueel ontstane meerwerk wordt tegen normaal tarief uitgevoerd. Hierover dienen dan additionele afspraken te worden gemaakt. Dit geldt ook voor de omgekeerde situatie.

Akkoord

Indien u kunt instemmen met onze aanpak, ontvangen wij graag één exemplaar van deze offerte ondertekend retour aan Zenc. Wij verheugen ons er op deze bijzondere en interessante opdracht voor u te mogen uitvoeren en kijken uit naar uw reactie.

Den Haag, 10 juni 2011

.....

Zenc BV

.....

Arre Zuurmond

.....

Partner Zenc

.....

Bijlage: Procesgang: van eerste voorstel tot interactieve leergang