

Onderzoek naar het informatiebeleid onder zes gemeenten

Informatiebeleid, een verkenning

De beste basis voor een succesvolle uitvoering van informatiebeleid is een goed beleidsstuk. Dat zullen weinigen betwisten. Maar is er wel een plan? En zo ja, is het goed? Op de beurs ICT&Overheid viel op dat leveranciers openhartig vertelden dat gemeenten vaak geen informatiebeleid hebben, maar zich meer laten leiden door wat de vaste leverancier hen vertelt of door wat de buurgemeente doet. Reden genoeg om het informatiebeleid van zes gemeenten nader te bekijken.

TEKST HEMMO HEMMES

De intentie van dit artikel is om een algemeen beeld van het informatiebeleid te schetsen, daarom worden de gemeenten ook niet bij naam genoemd. Via internet zijn de (openbare) beleidsstukken verzameld.

Plan	Titel	Inhoudsopgave	Samenvatting	Samenvatting met conclusie	Aparte conclusie
1)	✓	-	-	-	-
2)	✓	✓	✓	✓	-
3)	✓	•	•	•	•
4)	✓	✓	✓	✓	-
5)	✓	✓	✓	✓	-
6)	✓	✓	✓	-	-

Tabel 1. Aanwezigheid inhoudsopgave, samenvatting en conclusie

Wat is beleid?

Er zijn veel definities van beleid. In de systematische benadering is beleid: 'Het stellen van doelen, middelen en een tijdspad in onderlinge samenhang'. Een simpele definitie is: 'Beleid is geplande verandering'. Deze laatste definitie wordt in dit artikel gehanteerd, omdat het beschouwen van beleid volgens de eerste (of een andere) definitie een diepgaander onderzoek vergt.

Het vinden van informatiebeleid is niet eenvoudig. Een belangrijke oorzaak hiervan is het gebruik van verschillende titels. Verder blijkt dat nog niet alle gemeenten hun informatie goed via internet hebben ontsloten. De zoekterm 'informatiebeleid gemeente' levert maar liefst 45.200 resultaten op in Google. Saillant is dat het eerste resultaat luidt: "Op dit moment heeft de gemeente X geen informatiebeleid." Verder zoeken leert overigens dat deze gemeente al wel aan het werken is aan een informatiebeleid. Op LinkedIn is voor de zomer een oproep gedaan om informatiebeleid aan te melden. Eén gemeente heeft dat gedaan en deze heeft inmiddels separaat feedback gekregen. De andere vijf gemeenten zijn afkomstig van de zoekresultaten en een ruwe selectie: twee bekende gemeenten en één grote, één middelgrote en één kleine gemeente.

Hoofdpijnen van beleid

Een plan moet minimaal bevatten: titel, inhoudsopgave, samenvatting en conclusie. Dit is nodig om te kunnen zien wat de schrijver belangrijk vindt, maar maakt een beleidsplan natuurlijk ook lezersvriendelijk. Na lezing van deze vier onderdelen ontstaat een goed beeld van het beleid. Een overzicht van de onderzochte gemeenten op deze onderdelen is te zien in tabel 1.

Alle plannen hebben een titel. Uit de titels blijkt dat het meeste beleid een looptijd heeft van ongeveer vier jaar, wat gebruikelijk is voor gemeentelijk beleid. Of het

beleidsstuk een plan, programma of strategie heet, maakt weinig uit. Eén plan heet een ‘besluit’ en heeft ook de vorm van een juridisch document. De juridische functie betreft hier het ‘binden’ van de eigen organisatieonderdelen aan een nieuwe aanpak.

De meeste plannen hebben een inhoudsopgave en samenvatting. Maar nergens is een aparte conclusie opgenomen. Omdat een plan geen betoog is, is de aanwezigheid van een conclusie redactioneel ook niet noodzakelijk. Toch is het ontbreken van een conclusie een gemis, omdat het duidelijk kan maken wat de belangrijkste verandering is die de schrijver beoogt. Daarom is nader bekeken of uit de samenvatting alsnog duidelijk wordt wat de geplande verandering is, in dat geval wordt de conclusie aanwezig geacht in de samenvatting.

Wat valt op ...

Eén plan heeft alleen een titel. Verder speuren levert op dat daar nog een memorie van toelichting en nog een aparte toelichting bij horen. Maar daar werd niet naar verwezen en die – toch meer beleidsmatige – stukken moesten eveneens een inhoudsopgave, samenvatting en conclusie missen. Er is bij zeker twee plannen sprake van versiebeheer, waardoor de totstandkoming en status van het beleid te volgen is.

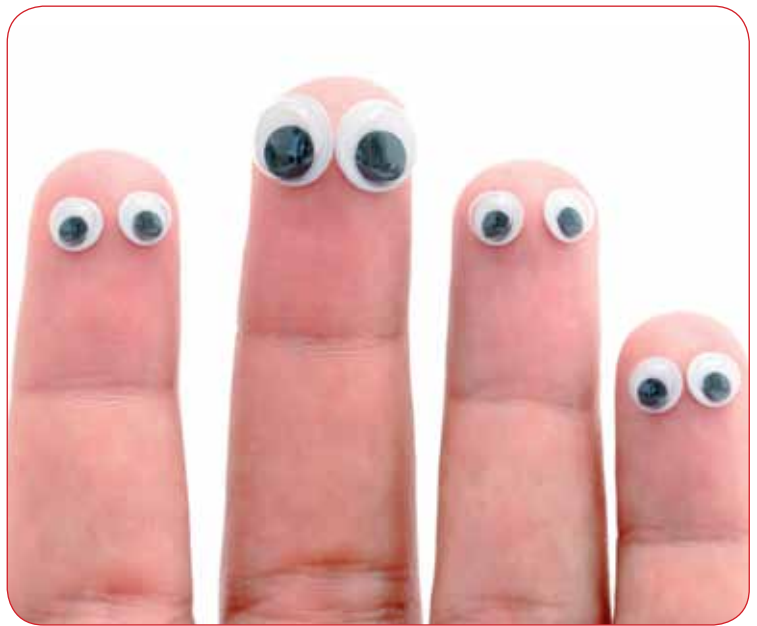
De samenvattingen fungeren vaak ook als een inleiding of leeswijzer met nogal veel procedurele aspecten en mooie voornemens. De lezer ziet dan niet scherp wat er precies gaat veranderen met dit plan. Op z’n zachtst gezegd is dat niet klantvriendelijk. Maar omdat de lezer (denk hierbij aan een raadslid) zich door de samenvatting moet worstelen, is de kans groot dat hij zelf uit het plan haalt wat in zijn ogen de verandering is. Het risico daarvan is tweeledig. Of het raadslid omarmt het plan onterecht omdat hij denkt dat hij het er mee eens is. Of – en dit risico is vervelender voor de schrijver – het raadslid wijst het plan onterecht af. In beide gevallen is er nog een ander risico aanwezig: lange discussies in raadsvergaderingen. Dit komt omdat zonder een helder stuk er veel tijd en energie verloren gaat aan persoonlijke ervaringen, inzichten en hobby’s. Vanaf deze plek daarom het advies om vooral in een samenvatting duidelijk te zijn en de conclusie helder te formuleren.

Wat is goed informatiebeleid?

Om die vraag te beantwoorden is het Focusmodel® een handig hulpmiddel. Daarmee kan een lezer beoordelen of het beleid antwoord geeft op vragen die liggen in vier essentiële kijkrichtingen; achteruit, vooruit, buiten en binnen.

Met deze kijkrichtingen weet de lezer dat hij niets mist, omdat de twee dimensies tijd en ruimte worden gedeckt. De kijkrichtingen vinden hun oorsprong in de bestuurskunde waar voor- en achteruit wordt gekeken om de beleidscyclus te sluiten, en daarnaast in de bedrijfskunde waar het van buiten naar binnen kijken gemeengoed is – denk bijvoorbeeld aan de SWOT-analyse.

Zonder achteruit- of vooruit kijken is de *plan-do-check-act*-cyclus niet gesloten. Het beleid komt dan niet verder dan een analyse van de situatie. Wanneer niet achteruit wordt gekeken, wordt ook niets geleerd. En waar niet vooruit wordt gekeken, ontbreekt een ambitie of



Het Focusmodel®

noodzaak. Zonder de kijkrichting buiten is sprake van beleid dat ‘losstaat’ van de wereld en zonder de kijkrichting binnen lees je abstract beleid dat losstaat van de afzender en/of uitvoerder.

Voorbeelden van vragen die de lezer kan stellen zijn:

Achteruit

- Wat werkte er wel en wat werkte er niet?
- Waren de inspanningen doelmatig?

Vooruit

- Wat wilt u bereiken en wanneer?
- Is er een probleem dat u oplost?

**Saillant is dat het eerste zoekresultaat luidt:
“Op dit moment heeft de gemeente X geen informatiebeleid.”**

Buiten

- Wat zijn de oorzaken van het probleem?
- Wat zijn kansen en bedreigingen?

Binnen

- Past het beleid binnen de visie van uw organisatie?
- Hoe stelt u de mensen in staat om uw plan uit te voeren?

Aanwezigheid van de kijkrichtingen

Als voorbeeld kijken we ‘achteruit’. Als er een paragraaf ‘evaluatie’ of ‘probleem’ aanwezig is in de inhoudsopgave of samenvatting, dan wordt de kijkrichting aanwezig geacht. Als zo’n paragraaf ontbreekt, zoeken we in de tekst naar de woorden ‘evaluatie’ en ‘probleem’. Het kan namelijk voorkomen dat er geen aparte paragraaf bestaat, maar dat ergens in de tekst verwezen wordt naar een evaluatie of probleembeschrijving. Als dat ook niet het geval is, dan wordt de kijkrichting ‘achteruit’ niet aanwezig geacht.

Plan	Achteruit	Vooruit	Binnen	Buiten
1)	-	-	-	✓
2)	-	✓	✓	✓
3)	-	✓	✓	✓
4)	-	✓	✓	✓
5)	-	✓	✓	✓
6)	✓	✓	✓	✓

Tabel 2. Aanwezigheid van de vier kijkrichtingen

Als bij nadere lezing van het gehele stuk toch blijkt dat er sprake is van een evaluatie, dan wordt niet alsnog deze kijkrichting aanwezig geacht. Het wordt de lezer dan namelijk te moeilijk gemaakt om het beleid te volgen.

Achteruit

Als eerste valt op dat maar één van de zes plannen achteruit blijkt. Dit is moeilijk te geloven, vandaar dat er op internet nog is gezocht op de term ‘evaluatie informatie-beleid gemeente’. Het handjevol gemeenten dat daarmee is te vinden betreft inderdaad andere gemeenten dan onze zes en bevestigt dat er weinig evaluaties zijn. In dit kader is het opmerkelijk dat in één plan expliciet wordt vermeld

dat het voorgaande informatiebeleidsplan is verstreken, maar dat nergens wordt vermeld wat het heeft opgeleverd. Hetzelfde geldt voor een ander plan dat meldt: “Mede op basis van de eerder uitgevoerde SWOT-analyse is ...”, terwijl deze SWOT-analyse niet is te vinden of wordt besproken. In een ander plan valt op dat men een plan-do-check-act-cyclus wil starten en daarvoor periodiek gaat evalueren, maar ook daar niets schrijft over de voorbije jaren. In het enige plan dat wel achteruit kijkt, werd op basis van afdelingsplannen en interviews een inventarisatie gemaakt. De constatering werd gedaan dat de informatievoorziening op het gebied van sturing, planning en beheersing gebrekkig is. Daarnaast was het verkrijgen van inzicht in de informatie beperkt en tijdrovend. Hier wordt een weinig rooskleurig beeld gegeven, maar wel een beeld dat open en eerlijk is en dat goede handvatten biedt voor beleid.

Achteruitkijken is belangrijk om te leren van de eigen fouten. Ook is ‘meten = weten’ en helpt kennis van indicatoren bij het formuleren van SMART-doelen in het nieuwe beleid. Maar het is ook goed om te weten op welke punten het nationale beleid wel of niet vertaald kan of

moet worden naar de eigen gemeente. Ten slotte scheidt het met elkaar achteruitkijken een beter draagvlak voor het nieuwe beleid.

Vooruit

Op één na bevatten alle plannen doelen. De belangrijkste twee doelen die naar voren komen zijn (1) dat de burger 24/7 toegang krijgt tot informatie (in het kader van Het Nieuwe Werken) en (2) dat de ambtenaar zijn papieren documenten ziet verdwijnen. Daarnaast spelen veel andere doelen een rol die gevat kunnen worden onder ‘beheer’ en die hun oorsprong vinden in de bestaande situatie of de Handreiking Strategie elektronische gemeente (van GEMMA). Denk dan aan standaardisatie, ondersteunen van ambities, aansluiting bij wetgeving, op orde brengen en houden van administraties, betere vindbaarheid van informatie, bijdragen aan de verbetering van de dienstverlening et cetera. Dit zijn wezenlijke zaken voor de organisatie, maar in de beleidsplannen wordt niet helder of en wat de verandering is. Anders gezegd; deze zaken of doelen waren of worden net zo belangrijk bij het vorige of het volgende beleid. Deze doelen werden in één plan ‘organisatiebrede speerpunten’ genoemd. Daarmee scheidt de opsteller een mist voor de lezer die wil weten wat er met dit beleid verandert.

Het valt op dat er in het informatie-beleid nauwelijks achteruit wordt gekeken en dat een scherpe conclusie ontbreekt

De – vele – doelen worden helaas niet meetbaar gemaakt. Dit valt vooral op omdat aspecten als klantvriendelijkheid en het gebruik van digitale kanalen al jaren worden gemeten respectievelijk eenvoudig meetbaar zijn. Worden de resultaten liever binnenskamers gehouden?

Buiten

In alle plannen worden de technische ontwikkelingen geschetst en ook het landelijke beleid wordt uitgebreid neergezet. De meeste plannen zijn gebaseerd op de afspraken die volgen uit het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid (NUP), dat in december 2008 is vastgesteld. Een van de plannen dateert van 2010 en is gebaseerd op de landelijke nota Informatie op orde (2006). Daarmee duurde het schrijven van het plan maar liefst vier jaar, terwijl Informatie op orde gaat tot 2011.

Binnen

Op één na geven alle plannen aan wat globaal de kosten zijn en hoe de uitvoering is georganiseerd. Dat is zeker een positieve score. Over de exacte kosten wordt niet veel geschreven. De opstellers houden vaak ook nog een extra slag om de arm vanwege de verwachte bezuinigingen. Opvallend was dat maar in één plan ook opbrengsten werden benoemd, al was het nogal vaag en zonder bedragen.



Hemmo Hemmes
hemmo@topstukken.com

Hemmo Hemmes is bestuurskundige en ontwerper van beleid. Hij is oprichter van Topstukken en expert in het toepassen van het Focusmodel® (www.topstukken.com).

Het benoemen (en realiseren!) van de opbrengsten van beleid leidt op korte termijn tot zichtbare mijlpalen en een groter draagvlak voor beleid, waardoor het gemakkelijker wordt om de financiering van de beleidsplannen rond te krijgen. Op langere termijn leidt het niet alleen tot geldelijk voordeel, maar ook tot een beter imago voor de organisatie.

In één plan werd er zeer specifiek ingegaan op de kosten met een overzichtelijke projectbegroting. Hierbij werd aangegeven dat er afhankelijkheden waren van landelijke projecten, die vaak een uitloop kennen, en werd de jaarlijkse onderuitputting van het ICT-budget gewijd aan de landelijke vertragingen.

Hoe breed is het beleid?

Los van de vier kijkrichtingen die snel een overzicht geven van het eindproduct, kunnen we naar het proces van totstandkoming en naar de inhoud kijken. Er zijn alleen al zeer veel inhoudelijke aspecten om te bespreken. Denk alleen maar aan veiligheid, uitvoerbaarheid, kwaliteit van antwoorden onder de kijkrichtingen, duurzaamheid of de relatie tussen doelen. Voor dit artikel is één aspect nader bekeken, namelijk in hoeverre het archief- en ICT-beleid al zijn geïntegreerd. Omdat informatie steeds meer orga-

nisatiebreed wordt behandeld, is het belangrijk dat er één informatiebeleid wordt gemaakt door beide afdelingen.

Het bleek dat dit proces van integratie in veel gemeenten al aardig op streek is. In één plan werd het proces benoemd van ineenschuiven van twee aparte plannen tot één integraal plan. De integratie lijkt in kleinere gemeenten sneller te gaan, maar dat is lastig concluderen op basis van maar zes plannen.

Slotbeeld

Het formuleren van organisatiebreed informatiebeleid is nog een relatief nieuwe bezigheid en de mate van integratie loopt uiteen. Het valt op dat er in het informatiebeleid nauwelijks achteruit wordt gekeken en dat een scherpe conclusie ontbreekt. Twee tips voor een opsteller van informatiebeleid:

- 1 Maak eerst een inventarisatie van de stand van zaken: Wat gaat er goed en wat niet? Hiermee scheidt u meteen intern draagvlak voor uw beleid.
- 2 Formuleer een heldere conclusie. Wat verandert er ten opzichte van het vorige beleid? Als het goed is, heeft u het antwoord hierop al besproken met uw bestuurders en collega's voordat u het beleid gaat schrijven. ●

Nieuwe Nederlandse norm voor taxonomie documenttypen

Het normontwerp NEN 2084 *Taxonomie van documenttypen* is voor kritiek gepubliceerd. Het doel van NEN 2084 is te komen tot een overzicht van documenttypen die van belang zijn voor het reconstrueren van processen. Het eenduidig benoemen van documenttypen maakt het mogelijk dat verschillende processen gegevens van elkaar gebruiken. Dit is belangrijk bij het communiceren over en het exporteren en centraal beheren van documenten.

Bij het opstellen van dit normontwerp is rekening gehouden met keteninformatisering. De behoefte aan eenduidigheid wordt groter naarmate rijks-, provinciale en gemeentelijke overheden, het bedrijfsleven en individuele burgers onderling meer gegevens met elkaar uitwisselen. Dit betekent dat ketenpartners, in dit geval de overheid en het bedrijfsleven, deze norm moeten kunnen gebruiken. Metagegevens die van belang zijn voor specifieke applicaties of werkprocessen zijn niet opgenomen.

Doel NEN 2084

Momenteel kent menig Business Process Model, zoals bijvoorbeeld een Documentair Structuurplan, veel documenttypen, soms oplopend tot enkele duizenden. In dit normontwerp zijn alleen de essentiële documenttypen opgenomen waardoor het aantal is teruggebracht tot werkbare proporties. Hierbij is het uitgangspunt geweest dat het documenttype in strikte zin, losstaat van bijvoorbeeld het toepassingsgebied of de verschijningsvorm. NEN 2084 geeft een overzicht van documenttypen die van belang zijn voor het reconstrueren van processen. Aan lokaal gebruikte termen is in dit normontwerp geen aandacht besteed.

Commentaar

Tot 1 februari 2012 kunt u via www.normontwerpen.nl commentaar indienen op NEN 2084.

Bron: NEN