

Herbezinning ‘aanzet IT-Deltaplan’

Bert Kroek (19 december 2019)

Dag Daan,

Ik wil graag reageren op jouw voorzet om te komen tot een IT-Deltaplan voor de Nederlandse Overheid. Een mooie term die de dreiging aangeeft die er op ons IT-landschap afkomt. Komt onze digitale wereld onder water te staan? Ik denk een reële dreiging. Ik zal proberen eerst te schetsen waar voor mij de knelpunten zitten, mijn denkkader, en dan zal ik enkele van jouw conclusies spiegelen.

Mijn doel met dit artikel is om aan te geven dat er juist maatregelen moeten worden genomen met impact op middellange en lange termijn. Zonder die visie en bijbehorend transitieplan wordt de korte termijn steeds problematischer, lopen we steeds verder vast in het verkrotte moeras.

Wat is voor mij de kern van onze problematiek?

Drievoudig:

1. Versnipperde Informatie Architectuur van het Nederlandse Polderlandschap.
2. Inefficiënte integratie oplossingen, iedere organisatie moet dezelfde koppelingen bouwen (One-Off).
3. Slecht gedefinieerde Competenties; Artistieke Vrijheid.

1. Versnipperde Informatie Architectuur van het Nederlandse Polderlandschap

Beschouw het [Stelsel van Basisregistraties](#). Er is in 2003 bepaald wat de spelregels zijn van het stelsel, belangrijk daarbij is de ministeriele verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de beheerde gegevens. Wat mij duidelijk is geworden, dankzij het werken met een wet-georiënteerde aanpak, is dat iedere wet zijn eigen ontologie (gegevensdefinitie) kent die verankerd is in wetgeving. Voor afnemers van gegevens uit basisregistraties een grote uitdaging. Zeker als ze een register-overstijgende informatieplicht hebben. En dat is voor de meeste organisaties het geval. Dit vraagt om een hoger niveau gegevensmodel. Daarnaast is harmonisatie van wetgeving ook erg belangrijk om het aantal definitieconflicten te verminderen. Maar wie is daar eigenaar van? En nu Europese Wetgeving leidend wordt, hoe borgen we dat de Europese ontologiën aansluiten? Wie is daar eigenaar?

Wat betreft de compleetheid van ons Nederlands model: Ik mis enkele belangrijke componenten van het stelsel die als centrale voorzieningen zouden moeten worden toegevoegd. Ik pleit al langer voor een ‘Basisregistratie Huishouden’, waar de burger zelf de regie in zou moeten krijgen. Ik stel me bijvoorbeeld een register voor waar bij het belangrijke keukentafelgesprek rondom zorgverlening gezamenlijk het huishoudregister wordt bijgewerkt en waar op basis van een besluit een jaar mandaat voor zorg wordt

vastgesteld. Wat zou dat een administratieve rompslomp en onrechtvaardige correctiemechanismen schelen. Dat huishouden heeft zowel fiscale als zorg specifieke aspecten. Juist deze samenloop vraagt om andere oplossingen. Een decentraal 'Besluiten Register' met centrale verwijzindex en autorisatie in lijn van een patiëntendossier gaat hier helpen.

En in het kader van mijn huidige inzet bij het UWV: Waar is [Basisregistratie Lonen Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen \(BLAU\)](#) gebleven? Ik zie overal problemen met het ontbreken van een toplevel Dienstverband Register, zeker met de omissie van de vrijwillig verzekerden (zoals ZZP'ers). Ook hier mist een goede, ministerie-overstijgende gegevensdefinitie.

Landelijk Gegevens Model

Zoals hierboven aangegeven vraagt het wettelijk verankerde stelsel aan basisregistraties om een gegevensmodel dat basisregister overstijgend is ingericht, maar zeker wel herleidbaar is naar de onderliggende registraties. Bij voormalig VtsPN is een Landelijk Gegevens Model ontwikkeld. Dat is in mijn ogen ook een belangrijk onderdeel (puzzelstuk) van de gewenste situatie: Een open model dat ook door commerciële partijen is te adapteren. Als de opsporingsprocessen maar worden losgeweekt. Belangrijke regel: eerst een nationaal model, dan pas een mapping op een Europees model.

2. Inefficiënte One-Off Integratie Oplossingen

De uitwerking van het IT-Deltaplan lijkt uit te gaan van een soort status quo als het gaat om verantwoordelijkheden en inrichting projecten. Het Deltaplan roept het beeld op dat iedere organisatie zelf oplossingen moet realiseren, omdat ze allemaal anders zouden zijn. Daarnaast lijkt het Deltaplan nog erg in waterval lijnen te zijn opgezet.

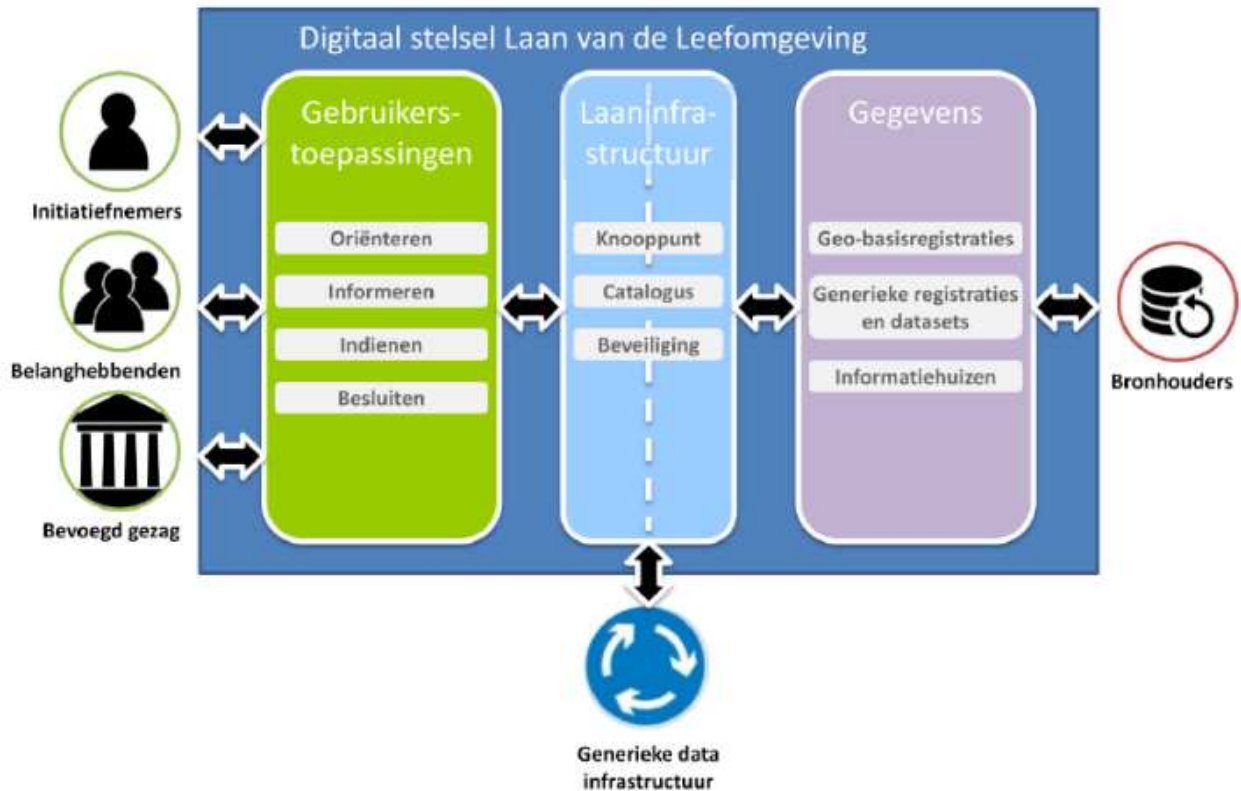
Het huidige motto lijkt te zijn: 'Zolang als het land binnen de ringdijk maar droog is'. Vaak wordt daar ook de oplossing gezocht: laten we de dijken verhogen dan is alles ok. En iedereen is dan bezig met het wegennet binnen de specifieke polder, en als we naar een andere polder moeten, leggen we wel ons eigen bruggetje over de ringvaart. Iedereen begrijpt dat het anders moet, maar de huidige financieringsmethodiek (per ministeriele polder) biedt in de basis geen andere opties.

Mooi voorbeeld is de architectuur van de Laan van de Leefomgeving:

We bepalen een lanen-infrastructuur van de polder en ontsluiten dat via een rotonde. En op die ene rotonde implementeren we dan domein specifieke subrotondes. De vraag naar een eenvoudige plaat is begrijpelijk, maar neem dan ook de stap naar de fysieke polder-infrastructuur: er moet een rotonde komen per aanpalende polder. Fysiek misschien identiek, maar met andere verkeerstromen.

Ik ben ervan overtuigd dat een volledig andere aanpak van de integratie problematiek nodig is. Door het centraliseren van administraties in het Stelsel van Basis Registraties, ligt de nadruk in overheidsland in Integratie van verplichte externe authentieke gegevens. Dit binnen een organisatie die dan weer een eigen geïntegreerde gegevens laag vereisen. Een groot deel van deze integratieproblematiek is in het geheel niet

organisatie specifiek. Iedere organisatie moet haar eigen geautoriseerde data ophalen uit verschillende basisregisters, daarbij speelt doelbinding (vanuit de privacy wetgeving) een grote rol. Een organisatie kan voor meerdere doelen bijvoorbeeld persoonsgegevens op moeten halen uit de Basis Registratie Personen en moet dan binnen de eigen systemen bijhouden welke gegevens voor welk doel mogen en worden gebruikt. Niet de burger staat centraal met zijn samengestelde gegevens, maar de informatie wordt beheerd per administratief proces.



De kern van de andere aanpak is dat authentieke gegevens moeten worden geleverd aan, en zijn geabonneerd vanuit, een doelgebonden verkeersrotonde. De rotonde borgt de doelbinding. En de rotondes hebben onderling de benodigde dwarsverbanden. Het lijkt wel het wegennet van Nederland. Zo moet er ook worden nagedacht over financiering, niet plat per ministerie, maar samengesteld zoals bij het fysieke wegennet: landelijk, provinciaal (sector) en gemeentelijk (organisatie).

Verder zouden alle oplossingen die met overheidsgeld worden gerealiseerd, beschikbaar moeten worden gemaakt aan andere overheidsinstellingen. Maar als het aan mij ligt ook in enige vorm aan niet overheidsorganisaties, bijvoorbeeld als open source.

Het is zo belangrijk om de realisatie van burger-georiënteerde voorzieningen los te koppelen van de registratiegerichte backend voorzieningen van de overheid. We moeten de 'lessons-learned' van de fysieke architectuur (Ministerie van Infrastructuur) overnemen aan de kant van de digitale wereld. Wat daar ook bij helpt is het gegeven dat Infrastructurele bouwwerken een steeds grotere digitale footprint krijgen.

Dus helemaal eens met het uitgangspunt uit het IT-Deltaplan: van buiten naar binnen! Beginnen met de rol van de burger in de keten. Dan de ketens, en pas als laatste de (backend voorzieningen van de organisaties. Maar juist het verantwoordelijkheidsgevoel als het om de ketens gaat mist in de praktijk. Het bij een enkel ministerie beleggen is niet voldoende.

Er is geen mandaat voor gedeelde infrastructuur. Dit alles is wat mij betreft juist een pleidooi om te komen tot een Ministerie van Digitale Infrastructuur. Er zijn andere geldstromen nodig om tot de juiste set aan oplossingen te komen. Goede kandidaat om te worden ingelijfd als organisatieonderdeel: DICTU.

3. Slecht gedefinieerde Competenties; Artistieke Vrijheid

Verder is het mijn overtuiging dat we als architecten nut en noodzaak van standaarden moeten uitdragen. Ik heb me enige jaren verdiept in e-CF (European Competence Framework) en ben van mening dat daar een kans voor standaardisering van het ICT-voortbrengingsproces ligt. In processen, rollen, diensten en deliverables. Daar is een wereld mee te winnen. Ik ben ervan overtuigd dat we daarvoor een non-profit 'Digitaal Gilde Organisatie' moeten inrichten. Met daarbij een belangrijke rol voor de landelijke beroepsverenigingen. Uitdaging is dat de meeste digitaal architecten zichzelf positioneren als vrije beroepsbeoefenaars: Hoe kan ik iets creëren dat anders is dan wat anderen maken. Iets esthetisch opvallend. Misschien is de minder artistieke term bouwmeester wel veel beter op zijn plaats. We hoeven geen kathedralen te bouwen, enkel een groot aantal standaard digitale verkeersrotondes en brede digitale verkeerswegen. En creëer incentives voor kwalitatief hoogstaande en herbruikbare voorzieningen.

Dit schrijven is een pleidooi voor Standaard Oplossingen en Verantwoordende Gildevorming.

4. Puzzelstukjes

Er liggen al best wat voorbeelden van deeloplossingen die ons verder gaan brengen. We moeten alleen nog de verantwoordelijkheid en de bekostiging anders organiseren.

- In de strafrechtketen: stop het rondpompen van losse documenten. Maak onderscheid tussen een document en dossierstuk. Communiceer dossierstuk met autorisatiesleutel naar gerelateerd document.
- De jeugdzorg keten kent [Collectieve Opdracht Router Voorziening \(CORV\)](#), een verkeersrotonde voor gegevensuitwisseling rondom Jeugdzorg en Jeugdetentie.

Aansluitende partijen moeten zelf context specifieke koppelingen maken op een dergelijke specifieke verkeersrotonde om de gewenste doelbindingen te managen.

- Niet ieder Ambtelijk Bestuurs Orgaan (ABO) heeft een eigen applicatie om de Registratie Niet Ingezetenen (RNI) bij te houden. Er is al een bestaande RNI-frontend gebouwd voor burger-self-service, beheerd door de RVIG. Zorg ervoor dat iedere ABO's stukjes van de taken voor de burger in kan vullen via dezelfde portaal. Dan hoeft er maar 1 portaal te worden onderhouden in plaats van 7. En de ABO medewerker bekijkt de wijziging vanuit het perspectief van de burger.
- Bij het Aansluitpunt voor het Omgevingsloket. Centraal is een *Chinese muur* ingericht om de burger te scheiden van de potentieel meerdere gemeenten waar hij mee te maken krijgt, met een voorportaal waar de burger advies zou moeten kunnen krijgen tijdens de voorbereiding van een aanvraag. De burger werd daardoor juist op afstand gezet. Eigenlijk was de gewenste voorziening voor de burger goed neergelegd: onafhankelijke, op de burger georiënteerde infrastructuur. Maar er kon geen verantwoordelijke worden gevonden voor gemeente-overstijgend aanspreekpunt voor de burger waardoor het voorportaal niet kon worden uitgenut.

5. Opmerkingen n.a.v. uitspraken uit het IT-Deltaplan

- Ik ben het helemaal eens dat de huidige praktijk van IT-Voortbrenging niet goed gaat.
- Als de Digitale Overheid begint bij de burger, dan moeten de voorzieningen daartoe los worden opgezet van de klassieke administratieve processen die per ministerie zijn ingericht. Dat vraagt om een ministerie van Digitale Infrastructuur.
- Het pleidooi voor de data van de burger, onder zijn eigen regie, impliceert dat we moeten overgaan van meerdere departementale voorportalen naar een 'Burger Centraal'.
- Het aanstellen van een Digitale Rijksbouwmeester met een vergaand mandaat gaat alleen werken als er bereidheid is om het bestaande IT-landschap te herverkavelen. Dat is de werkelijke organisatorische ingreep die nodig is.
- Relateer juist niet alles zo sterk aan wet en regelgeving. Wetten zijn kader stellend, We moeten de wetten juist niet zo vast embedden in onze solutions, want dat betekent dat iedere wetwijziging leidt tot zware IT inspanningen. Er zijn veel te veel applicatie details verankerd in wetgeving. En dan in iedere wet net weer iets anders zodat het voor de burger al lang niet meer duidelijk is.
- De voorgestelde acties op korte termijn zijn wel heel uiteenlopend maar hebben als centraal thema: professionaliseer en ga voor meer kwaliteit. Probleem is dat de overheid voor een dubbeltje op de eerste kwaliteitsrang wil zitten. Als je leverancierscontracten sluit waarin niet meer uit wordt gegeven dan nodig is voor inzet van junior trainees, die na een half jaar inwerkperiode weer gaat vertrekken om plaats te maken voor de volgende junior, dan hoef je ook geen hoge kwaliteit te verwachten. Daar helpt het aanstellen van een Chief Architect ook niet bij.
- Aandacht voor onafhankelijk advies is ook een stukje van de puzzel, maar afhankelijke borging in de organisatie is er ook een. Daar moet een bepaalde balans in zijn. De rol van architect is niet eendimensionaal. Richten en verrichten levert een boeiend spanningsveld op en vraagt om meerdere actoren, onder meer ook

meerdere architecten. Juist deze as, die gaat om rollen en verantwoordelijkheden vereist een nieuwe blik. Dat vraagt ook om verdere professionalisering van de professionals. Verdergaande standaardisering van gedrag, visie en oplossing.

6. Samenvattend: Er is fundamentele herstructurering nodig

Ik heb zelf als IT Architect op meerdere plekken binnen het overheidslandschap mogen werken en heb daar verschillende patronen gezien die vragen om herbezinning van ons nationale IT-landschap. Ik wil daarbij eerst even een stapje terug doen uit het huidige projectenlandschap omdat m.i. de oplossingen niet liggen in de richting van het verbeteren langs de kaders van de bestaande programma's. Er is een fundamentele herstructurering nodig van de landelijke infrastructuur, iets wat m.i. niet met de huidige ministeriele verkaveling gaat worden bereikt. Het versterken van de controle op bestaande programma's en projecten is het sub optimaliseren van een in de basis verkeerd ingericht landschap.