

IT problemen bij de overheid, overduidelijk - maar wat is nu echt het probleem?

Martijn Linssen, 7 december 2019

Daan Rijsenbrij heeft een [uitgebreid en imposant stuk geschreven](#) over de aanpak van de IT-problemen bij de overheid, en zet zich al vele jaren in om duidelijk te maken dat die nu eens aangepakt moeten worden. En dat is mooi, en hard nodig.

Dat er problemen zijn, is duidelijk; in de afgelopen decennia heb ik voor meerdere overheidsorganen gewerkt en dat zijn bij uitstek de plekken waar op IT-gebied vrij weinig wordt gepresteerd met heel veel mensen in veel tijd tegen onaanvaardbaar hoge kosten - in het bedrijfsleven is dat eerder omgekeerd, zelfs bij de uitsluitend multinationals die ik bedien. En daarnaast staan in de krant elk jaar wel weer enkele artikelen over een groot IT-project van de overheid dat vele malen over de kop is gegaan in termen van tijd en geld, en uiteindelijk alsnog slecht tot nauwelijks functioneert. Maar wat is nu eigenlijk het probleem?

Het eigenlijke probleem is dat de overheid geen enkele grip heeft op haar IT-systemen noch haar IT-personeel, en gevangen zit in de vicieuze cirkel die deze beide laatsten in stand houden: de IT-systemen zouden verouderd en complex zijn en daardoor schijnen meer mensen en tijd nodig te zijn om een oplossing neer te zetten. Maar niets is minder waar.

De IT bij de overheid is gecompliceerd, niet complex. Het verschil tussen complex en gecompliceerd is dat complexiteit alleen van de business zijde kan komen, in dit geval wet- en regelgeving. Gecompliceerdheid wordt bedacht en gerealiseerd door IT zelf, die het liefst vanuit zelfsturende teams onder het mom van architectuur en slechts op basis van hooguit een globaal functioneel ontwerp geheel naar eigen inzicht aan de slag gaat. Mag er gebruik gemaakt worden van Open Source? Dan kiezen de techneuten graag voor het nieuwste van het nieuwste, waar niemand ervaring mee en documentatie van heeft. Open standaarden? Dan verzinnen de techneuten dat bijvoorbeeld een datumformaat toch echt al die 12 mogelijke vormen aan moet kunnen nemen, want "zo werkt dat nu eenmaal in Java". En zo kan ik nog vele pagina's doorgaan.

Het IT-probleem bij de overheid is een volledig gebrek aan Control; er is ruim onvoldoende toezicht, sturing, bewaking van budgetten en tijd, en de overheid en dus de burger is volledig overgeleverd aan de programmeurs en testers - want daarboven bestaat hooguit een globaal functioneel ontwerp en een conceptuele architectuur van versie 0.5, draft. En dat leidt tot zeer grote onvoorspelbaarheid, gigantische kosten, en overschrijding op het gebied van tijd: Nederland kan niet op tijd leveren, en durft eigenlijk niet te garanderen dat bij uiteindelijke oplevering een IT-oplossing ook maar voor de helft doet wat het zou moeten doen.

En dat is een afgang op elk gebied, een blamage in het oog van de wereld, en een gigantische verkwisting van de zuurverdiende centen van de burger. De Nederlandse overheid faalt keihard, al decennialang, op het gebied van IT. En gaat dat zelf nooit op kunnen lossen, gezien de amechtige pogingen daartoe in het verleden.

Kan dit niet opgelost worden? Jazeker wel, en nog redelijk eenvoudig ook.

Het *IT-dashboard* van Daan (zie bovengenoemd artikel) is een gouden greep, en voorkomt dat techneuten blijven aanmodderen in de zeer grote anonimiteit van de overheid; transparantie is het primaire en allerbelangrijkste middel dat ingezet moet worden, zodat IT-ers binnen de overheid (internen zowel als externen!) leren dat ze rekenschap af moeten leggen - maar daar moeten dan tevens wel gepaste disciplinaire maatregelen op toegepast kunnen worden. Geen dreiging zonder straf, en dat geldt voor projectmanagers tot en met testers.

De *Wijze raad* van Daan (idem) is mij ook uit het hart gegrepen, op één onderdeel na: de financiële beloning. De IT-er bij de overheid krijgt al meer dan genoeg betaald, is mijn ervaring: ik mis de doorstroom daar enorm en het lijkt nog steeds regel om bij de overheid te beginnen en te eindigen met werk, waarmee elke vernieuwing gedoemd is te sneuvelen. Een gezond orgaan kent een regelmatige doorbloeding, waarbij oude cellen worden vervangen door nieuwe; terwijl het overheids (lager- en midden-) management vaak meerdere malen per jaar doorschuift blijft de IT-werkvloer onveranderd, waarmee de grip daarop nog eens sterker afneemt.

Is architectuur dan de oplossing? Primair wel, maar zeker niet alleen: de oplossing begint met verregaande sturing vanuit architectuur en controle vanaf architectuur tot en met ingebruikname van het product zelf: absolute traceerbaarheid van de initiële architectuur principes waaraan de business requirements ten grondslag liggen moet gewaarborgd zijn over de hele linie; ze moeten dermate concreet en meetbaar zijn dat ze vertaald kunnen worden naar en in een functioneel ontwerp (dat dient als strikte leidraad voor de testers), dat op zijn beurt weer vertaald kan worden naar een technisch ontwerp dat de directe, zeer concrete en meetbare kaders neerzet (en niet slechts schetst) voor de ontwikkelaars.

Ben ik nu reclame aan het maken voor het ouderwetse LAD? Wellicht, maar niet per sé: de veel te losse kaders die Agile met zich heeft meegebracht en die resulteren in een absolute vrijheid voor ontwerp en bouw, en een totale afwezigheid van het afleggen van verantwoording door de ontwikkelaars, moeten worden opgeheven. Het is ridicul dat bij nieuwbouw standaard de Agile methodiek wordt gehanteerd, zeker waar dit binnen de overheid projecten betreft die zo'n 3-4 tot 12-18 maanden in beslag nemen, zo niet langer. Agile is bestemd en geschikt voor oplevering van functionaliteit in sprints van 2 tot 4 weken, en als dat laatste niet van toepassing is, dan het eerste ook niet.

Geen enkele huiseigenaar neemt genoegen met een vage schets door een architect noch komt hij pas lang nadat de bouw is voltooid eens opdagen om te kijken wat er geworden is van zijn huis; integendeel. Een gedetailleerde maatvoering van elke ruimte en object is de enige basis voor een bouwtekening, zodat een aannemer het stukje kan overnemen. Die aannemer wordt meestal zorgvuldig geselecteerd door

de klant, en regelmatig wordt meer- en minder werk tegen het licht gehouden waarbij continu de beide sluitposten tijd en geld worden besproken, en gewikt en gewogen. De bouwplaats zelf wordt regelmatig bezocht door de toekomstige eigenaar en geconstateerde onregelmatigheden worden gerapporteerd, meestal schriftelijk - als de eigenaar zich ook maar in enige mate heeft geïnformeerd over het reilen en zeilen van de bouw van een huis. En minimaal bij oplevering maar ook tussendoor laat de eigenaar een derde onafhankelijke partij een inspectie uitvoeren.

Hoe zou een huis eruitzien met zelfsturende metselaars, loodgieters en elektriciens? Zonder aannemer of zelfs maar uitvoerder - en een aannemer of uitvoerder die inhoudelijk geen kaas heeft gegeten van bouwen (bijvoorbeeld een zogenaamde Product Owner die bij de overheid meestal in de persoon van een lijnmanager wordt ingevuld) telt als zodanig - die niet alleen aangeeft wat en hoe er moet gebeuren, maar ook waar, en wanneer? Stel je voor dat het je eigen huis was, hoe zou je het dan aanpakken? Op de ouderwetse manier, denk ik toch: zodat je grip hebt op het geheel, controle kunt uitoefenen, voorspelbaarheid hebt over de voortgang, en redelijk zicht hebt op wat er wanneer wordt opgeleverd zodat het aantal verrassingen tot een absoluut minimum wordt beperkt. En zodat er op tijd en binnen budget wordt opgeleverd wat je initieel in gedachten had, plus of min enkele lichte aanpassingen waar je tussentijds goed over hebt nagedacht en expliciet mee akkoord bent gegaan.

Meer architectuur? Dat kan een mooi begin zijn, maar de problemen liggen elders: de overheid (en ook de burger) ziet zich geconfronteerd met de oplevering van een rijtjeshuis voor de prijs van een dikke villa, vele jaren na de geplande opleverings termijn, waar de helft van de kamers geen elektriciteit bevat, waar de badkamer op de plek van de garage is gebouwd en andersom, waar het dak overal lek is, en waarvan elke nieuwe aanpassing maanden duurt.

Verander dat, en krijg grip door verregaande controle in te voeren; begin deze verandering eens in het klein, relatief dan wel, bijvoorbeeld bij de Belastingdienst, Politie of Justitie - en begin dan wel alvast met de uitvoering van de aanbevelingen van Daan zoals *BIT nieuwe stijl* en *Organisatorische ingreep* (ibid.). De overheid is op IT gebied te vergelijken met een stedenbouwer, en dient haar organisatie ook als zodanig in te richten - of het in zijn geheel uit te besteden aan mensen die er wel verstand van en ervaring mee hebben, en via messcherpe contracten door de overheid gecontroleerd en gestuurd kunnen worden