

# IT-Deltaplan – De heilige graal van architectuur

Frank Hendriksen (31 december 2019)

## **Beste Daan,**

Je concept IT-Deltaplan straalt een hoog vertrouwen uit in een architectuuraanpak voor het oplossen van de IT-problemen van de overheid. Ik voeg daar graag een paar nuanceringen aan toe en stip een paar aspecten aan die volgens mij maken dat aan architectuur bij de overheid wat andere eisen worden gesteld. Ook in het IT-Deltaplan zit een zweem van een Angelsaksisch managementperspectief waardoor dat mijns inziens onderbelicht blijft.

## **Eerste nuancering**

Te vaak wordt de uitspraak gedaan dat een beeld als stip op de horizon om richting te geven voor programma's en projecten, onontbeerlijk is. Het hebben van een beeld van de toekomst is mijns inziens alleen nuttig als er voldoende sturing is op het behalen van dat beeld.

Dat heeft een belangrijke consequentie voor de architectuur: alles wat in de architectuur staat moet men op willen en kunnen sturen gedurende de periode waarop je in de toekomst kijkt. Als er dus een aspect van de toekomst beschreven wordt waar de gezamenlijke opdrachtgevers voor het maken van de architectuur onvoldoende op willen of kunnen sturen, schrijf het dan niet op. De enige uitzondering is als je het op wilt schrijven omdat je wilt prikkelen en je de benodigde sturing aan het organiseren bent. Dan heb je dus niet een gedragen architectuur waarmee je kan toetsen.

Binnen de overheid vergt dit extra aandacht aangezien de overheid niet één organisatie is. Sterker nog, de overheid is bewust georganiseerd om zijn macht te verdelen ter bescherming van de burgers. Die ene integrale architectuur zal er dus hopelijk nooit komen.

## **Tweede nuancering**

ICT binnen de overheid wordt nog te veel beschouwd als projecten. Zie ook de commissie Elias en de Rijks ICT dashboard. Praktijk is dat veranderingen van enige omvang georganiseerd worden als programma's. Vrijwel alle programma's raken organisaties van de overheid die autonoom zijn, tenzij de afspraken met hun gemaakt worden door wetgeving. Denk aan ZBO's, bestuurslagen, bijzondere organisaties als politie, openbaar ministerie en rechtspraak. Bovendien raken vrijwel alle programma's private organisaties al of niet met een wettelijke taak.

De besturingsmechanismen die in projecten werken, werken niet op dit programmaniveau met deze context. In een programma binnen deze context bestaat geen 'top' met resultaatverantwoordelijkheid en sturing daarop, hooguit intensieve afstemming over gezamenlijke plichten en elkaars belangen. De architectuur voor een dergelijk programma werkt dus ook niet op de klassieke voorschrijvende manier. Een architectuur die wel het streefresultaat beschrijft voor programma's heeft om die reden zelden de juiste besturingscontext. De bestuurders die dan gaan over de architectuur, als ze er al zijn, zijn anderen dan die gaan over de programma's die de veranderingen moeten bewerkstelligen. Architectuur heeft in die context meer een verbindende rol tussen de belangen en het gezamenlijk probleem of gewenst effect.

### **Derde nuancering**

Sommige toekomstbeelden zijn te ver weg of te complex of te radicaal anders dan de huidige situatie en daardoor niet communiceerbaar en niet uitvoerbaar.

Schrijf ze dan niet op. In deze situatie is 'aanmodderen' nog best acceptabel mits je het doet als onderdeel van een verander/verbeter strategie die uitgaat van knelpunt kiezen, oplossing uitproberen en bijsturen. En natuurlijk blijft de uitspraak gelden: als je niet weet waar je staat, heeft het geen zin om na te denken waar je naartoe wil. Omdat de complexiteit van waar je nu staat vaak al zo hoog is dat het niet volledig is te overzien, past vaak een andere aanpak. Een aanpak waarbij een specifiek probleem eerst in detail bekeken wordt en dan oplossingsgericht aangepakt zonder veel tijd te spenderen aan de ideale integrale streefsituatie.

### **Vierde nuancering**

Je zegt dat de overheid qua organisatiestructuur en managementstijl blijft hangen in de oude wereld. Dat is zeker vaak waar, maar laten we niet uit het oog verliezen dat die structuur en stijl een functie hebben. Ze zijn er om bureaucratische processen uit te voeren. Bureaucratische processen zijn nodig omdat ervoor zorgen dat jij en ik op gelijke wijze door een ambtenaar worden geholpen. Ook al is die ambtenaar toevallig jouw oude studievriend en mijn boze buurman.

### **Vijfde nuancering**

Zet de data centraal, klinkt mooi maar vereist echt een nuancering. Data is niet iets dat zomaar as-is gebruikt kan worden. Data is zeker binnen de overheid het resultaat van een bureaucratische handeling met bijvoorbeeld bestuursrechtelijke of zelfs strafrechtelijke consequenties. Het is dus in bureaucratische processen van belang om heel scherp te zijn op de betekenis van de data in termen van die handelingen en vooral de authenticiteit en integriteit daarvan. Het verstrekken van die data is op zichzelf vaak een juridische bureaucratische handeling. De data kan daardoor niet los gezien worden van de systemen die de handelingen mogelijk maken. Eigenlijk zet je niet de data centraal maar de systemen die garant staan voor de zorgvuldigheid van de handelingen.

### **Waar is een architectuur voor de overheid anders?**

1. Door de relatie met maatschappelijk effect, relatie tot de markt, politiek en wetgeving.
2. In een non-profit context is altijd sprake van verborgen baten, terwijl in een commerciële context sprake is van verborgen kosten. Een business case in de non-profit legt dus heel andere accenten. Kritiek hebben op een businesscase alleen omdat het niet feitelijk en niet rationeel en niet kwantitatief is, maakt alleen duidelijk dat men zich dit onvoldoende realiseert.
3. De overheid heeft bovendien te maken met een mix van publiek en privaat. Een goede architectuur sluit goed aan op de wijze waarop publiek en privaat elkaar raken. Als er sprake is van marktwerking stelt het hele andere eisen aan de architectuur dan als er sprake is van uitvoering van wettelijke taken of algemene dienstverlening aan burgers en bedrijven.
4. In de besluitvorming binnen de overheid wordt het politieke risico van beslissers zwaarder meegenomen. Eindverantwoordelijkheid wordt dus zo georganiseerd dat het niet te individueel is. Dat wil niet zeggen dat die er niet is. Hij wordt alleen anders georganiseerd en het zijn andere mechanismen, bijvoorbeeld door

vertrouwen op toezeggingen tussen bestuurders, die zorgen dat de koers toch vastgehouden wordt.

5. De wetgeving is vaak een te autonoom proces die flink op afstand staat van de uitvoering en dus van de informatievoorziening aspecten daarvan. Bovendien kent de wet- en regelgeving gebieden (wetboeken, wetstelsels) die zeer autonoom door ontwikkelen, vaak onder verschillende ministeriële verantwoordelijkheden. Een goede architectuur neemt de opzet van de wet- en regelgeving waarmee het te maken heeft mee in de keuzes. Het heeft geen zin om aspecten op te nemen die door verschillende stelsels heen langdurige afstemming vereisen. Enige uitzondering is als de architectuur een ontwikkeling moet ondersteunen bij de vorming van een nieuw wetstelsel (bijvoorbeeld bij decentralisatie).
6. Niet anders bij de architectuur van de overheid maar toch regelmatig weer op de achtergrond is dat een architectuur zich vooral moet richten op wat niet verandert in de toekomst. Alle ontwikkelingen waarvan je het verloop en de snelheid niet kan voorspellen omdat ze maatschappelijk, politiek of technologisch zijn, moeten alleen een plek krijgen omdat je ze niet in de weg wilt zitten met je architectuur. Juist die aspecten die over 20 jaar nog steeds nodig zijn, die moet je goed regelen en verdienen lange termijn aandacht. Daarbij alle vorige punten in acht nemende.