Meer doen naast al het denken: van Deltaplan naar Doeplan

Sven van de Riet[1], maart 2020

Probeer geen overheidsproblemen op te lossen, pak maatschappelijke problemen aan

In mijn jonge jaren als consultant stelde ik in een overleg bij de Belastingdienst eens de vraag waarom we niet gewoon een tegenadvies aan de Tweede Kamer zouden uitbrengen om een liggend voorstel voor een nieuwe regeling niet uit te voeren of in ieder geval op een andere manier. Het voorstel kon namelijk alleen inefficiënt en tegen hoge kosten worden ingevoerd. Vriendelijk werd mij verzocht om mijn mond te spoelen. In een democratie is het normaal dat de uitvoering van een wetsvoorstel meer kan kosten dan het voorstel aan waarde genereert voor de maatschappij. Of zoals mij werd geleerd die dag: 'het maakt niet uit wat wij adviseren, het lukt ze in de Tweede Kamer toch telkens weer om met iets te komen waardoor we helemaal opnieuw kunnen beginnen.' Daar kan geen planvorming of overkoepelende architectuur tegenop.

Met IT kun je heel veel bijdragen aan problemen, het is echter geen wondermiddel. Als de politiek besluit om een complex belastingstelsel in stand te houden, dan is het onmogelijk om daar een simpele/ kostenefficiënte IT-oplossing tegenover te stellen. Laten we dat een keer zeggen en laten we tegelijkertijd inzichtelijk maken wat de gevolgen zijn van politieke besluitvorming. Daar hoor je namelijk relatief weinig over: het kan geen kwaad als de IT-professie wat vaker zegt dat iets geen IT probleem is, maar een politiek probleem.

Binnen de schuldhulpdienstverlening is het vrij normaal dat de kosten om een persoon met een schuld te begeleiden hoger liggen dan de schuld waar het om gaat. Bij een zorginstelling werden telkens meer zorgverleners ontslagen door budgetproblemen, terwijl er wel continu dure interim managers in- en uitvlogen om zogenaamde organisatieproblemen op te lossen. Hun oplossing: implementeren van nieuwe (dure) IT-systemen om alle zorgprocessen te stroomlijnen, zodat er efficiënter gewerkt kan worden: er waren immers steeds minder zorgprofessionals. We bouwen complexe, kostbare, gecentraliseerde administratieve IT-werkelijkheden, terwijl die systemen helemaal niks bijdragen aan het oplossen van onderliggende maatschappelijke problemen.

Eigenlijk zijn er twee constateringen: (1) veel problemen binnen de overheid op het gebied van IT volgen uit politieke besluitvorming en (2) veel maatschappelijke problemen worden helemaal niet opgelost met lopende IT-initiatieven. Beide soorten problemen zorgen voor onnodig veel uitgaven en complexiteit, ze vragen wel allebei om andere actielijnen.

Mijns inziens zet het de meeste zoden aan de dijk om ons te concentreren op het oplossen van maatschappelijke problemen. Daar ga ik dan ook verder op in. Het oplossen van politieke problemen is namelijk een geval apart: we kunnen de volksvertegenwoordiging niks opdringen. Het enige dat we kunnen bieden is inzicht en een helpende hand. En dat kan zowel richting de politiek als richting de samenleving. Want in een democratie is het uiteindelijk de samenleving die politici afrekent op het feit of hun volksvertegenwoordigers handelen volgens alle beschikbare informatie en mogelijkheden.

[1] Dit stuk is geschreven op persoonlijke titel en weerspiegelt niet noodzakelijk de mening van mijn werkgever

Een Doeplan: naast denken vooral veel doen

Voor een frisse wind op het gebied van IT is mijn ogen niet zozeer een organisatorische ingreep of een digitale architectuur nodig. Aan de top is vooral meer aandacht nodig voor vakmanschap, operationele executie en performance management en een rugzak met gereedschap. Daarom pleit ik meer voor het maken van een Doeplan als verdieping van een Deltaplan. Er zijn drie aandachtspunten:

Competenties

Bij alle goede ideeën is een belangrijke volgende vraag: beschikken we over de juiste competenties om het idee te realiseren? In de wereld zijn IT-competenties schaars. Het lijkt dus logisch om competenties centraal te stellen. Want zonder de juiste kennis is de overheid continu overgelaten aan de markt. Het gaat hierbij niet alleen om 'harde', technische IT-kennis. Het is vooral zaak om juist de niet-IT'ers uit te rusten met voldoende competenties. Zonder deze beweging is het schalen van digitale initiatieven lastig. En er zijn competenties nodig in alle geledingen van de overheid, zodat oplossingen ontstaan dicht bij de bron van de vraag of het probleem.

Procesgang

Nog veel meer dan een CIO heeft de overheid behoefte aan een COO: een Chief Operations Officer die gaat over de bedrijfsvoering. Veel overheidsorganisaties stappen momenteel over op agile methodieken en bijbehorende organisatieconcepten zoals zelfsturing. Dé valkuil voor de overheid is hierbij dat initiatieven blijven hangen in permanente ontwikkeling. Als het nu niet lukt, dan doen we het wel in de volgende sprint. Op sommige plekken binnen de overheid is een begrip als performance management een vies woord. In agile omgevingen waar we willen inspelen op alle mogelijkheden die IT-innovaties bieden is performance management essentieel om doelen te bereiken op een kostenefficiënte manier. Een IT-Deltaplan opzetten zonder een instrument om te kijken of iedereen met de goede zaken bezig is op de juiste manier is gedoemd te mislukken.

Toolbox

De kracht van cloud computing bestaat uit de combinatie van bijna ongelimiteerd kunnen schalen (de harde schijf van de cloud raakt niet vol) met voortdurende innovatie. Bij een cloudspeler als Amazon heb je een complete telefooncentrale draaiend in een paar uur en start je computerwerkplekken voor je medewerkers waarbij je alleen betaalt als ze worden gebruikt. De cloud is de grootste IT-toolbox in de geschiedenis van IT. Je kunt enorm snel nieuwe oplossingen neerzetten met onderdelen uit die grote gereedschapskist.

Het mooie van een gereedschapskist is: iedereen kan kiezen welk gereedschap hij wil gebruiken en kan er direct mee aan de slag. Op een goede manier investeren in een toolbox levert meer op dan investeren in plannen en richtlijnen. Als je een toolbox krijgt aangereikt waarbij het gereedschap bijvoorbeeld voldoet aan alle security-eisen van de overheid, dan kies je snel voor dat gereedschap. Het mes snijdt hierbij aan twee kanten: decentraal kan iemand *direct* aan de slag én je weet centraal dat iemand *veilig* aan de slag gaat.

De toolbox van de overheid dient niet alleen te bestaan uit technische componenten, maar ook uit methodische componenten, bijvoorbeeld vanuit design thinking. Om te komen tot de beste oplossingen is het nodig om eerst heel goed het probleem te begrijpen vanuit verschillende invalshoeken. Pas dan krijg je een goede balans tussen het probleem zien, het probleem begrijpen en vervolgens de passende oplossing bouwen.

De achtergrond bij een aantal uitgangspunten

Als aanvulling op mijn pleidoor voor een Doeplan is het goed om nader te kijken naar een aantal uitgangspunten die worden beschreven in het discussiestuk 'Aanzet tot een IT-Deltaplan voor de overheid'. Naar mijn mening schieten we veel te snel in de oplossende modus voor een gebied dat veel te groot is: dé overheid bestaat niet. Andere zaken die ook niet bestaan: dé burger, dé cloud en dé oplossing. Het neerzetten van dé architectuur voor dé overheid staat gelijk aan het bouwen van een toren van Babel. Vanuit de systeemtheorie weten we dat het continu groter trekken van een probleemveld niet gaat leiden tot effectieve en efficiënte oplossingen.

Voordat we gaan praten over oplossingen is het daarom belangrijk om stil te staan bij een aantal overwegingen (waarbij overigens een aantal zaken ook al worden benoemd in het discussiestuk):

- De aanwezigheid of (in de bekende probleemsituaties) het ontbreken van een ruggengraat draagt veel meer bij aan succes of falen van IT-projecten dan IT zelf: besluitvorming en vervolgens consequent handelen volgens het genomen besluit heeft vaak een veel grotere impact dan allerlei technische keuzes;

- Vakmanschap draagt veel meer bij aan succes of falen dan allerlei randvoorwaarden zoals het hebben van een architectuur: er zou daarom niet alleen getoetst moeten worden op haalbaarheid, maar ook op beschikbaarheid en aanwezigheid van voldoende vakmanschap;

- Professionals binnen de IT overschatten vaak hun toegevoegde waarde bij het oplossen van een probleem: ik zit regelmatig in sessies waarin echt helemaal niemand meer een relatie heeft met het probleem waar de IT-oplossing aan zou moeten bijdragen. Dan krijg je op z'n best conceptuele oplossingsrichtingen die bevredigend zijn voor het topmanagement, maar niet direct bijdragen aan het oplossen van het concrete probleem.

- De overheid is geen bedrijf en we moeten oppassen dat we allerlei lessen vanuit het bedrijfsleven gaan toepassen op de overheid. Een bedrijf kan zelf zijn producten en klanten kiezen en zichzelf hier optimaal op organiseren. Een overheid kan dit niet. Bovendien: ik durf best te beweren dat het bedrijfsleven net zoveel geld verspilt aan IT als de overheid. Alleen blijven zowel de verspilling als de vertrekregeling van betrokken managers netjes verborgen. Zoveel verschillen de overheid en het bedrijfsleven niet van elkaar. Dat wil uiteraard niet zeggen dat het verboden is om lering te trekken uit opgedane ervaringen, vanuit welke sector dan ook.

- Overheden dragen een zwaardere maatschappelijke verantwoordelijkheid dan het bedrijfsleven waardoor het minder makkelijk is om altijd de meest efficiënte oplossing te realiseren. Neem als voorbeeld het gebruik van de cloud. Binnen het bedrijfsleven hoor ik nauwelijks discussies bij de ingebruikname van een cloudplatform of het maatschappelijk wenselijk is dat het aanbod zich in toenemende mate concentreert bij slechts 4 tot 5 partijen wereldwijd. Voor de overheid is dit wel degelijk relevant, al is het maar vanwege de maatschappelijke discussie waarom die cloudpartijen zo weinig belasting betalen in de landen waarin ze actief zijn. Aan de andere kant: als de overheid besluit om zelf een cloud te bouwen en te beheren, dan zie je de kritische stukken al voor je: dat kan het bedrijfsleven toch veel beter en tegen lagere kosten en met een veel grotere innovatiesnelheid?

- De overheid heeft geen klanten. In lijn met de vorige punten: het benaderen van burgers en bedrijven als klanten is een uitholling van het belang van de overheid. Bij de overheid ben ik als burger onderdeel van het grotere geheel. We moeten af van het idee dat de overheid er is om alle problemen voor iedereen op te lossen op een zo gemakkelijk mogelijke manier (het liefst gecombineerd met zo laag mogelijke kosten). Dat kan namelijk niet. Wil dat zeggen dat je als overheid niet je best moet doen om burgers te helpen met moderne bedienings-

concepten? Nee, maar voor de oplossingsrichting is het essentieel om juist de burger te activeren en te betrekken en niet te zien als klant die vanuit zijn comfortabele stoel roept om bediend te worden. Net als visualisatie van de problematiek is taal belangrijk: als de burger geen klant is, vermijd dan het woord klant.

- Architecten in de IT-wereld stappen veels te makkelijk over échte besturingsproblematiek heen door het gebruik van vage concepten. Het is bijvoorbeeld makkelijk om te stellen dat we over moeten stappen op Adaptieve IT die zich flexibel aanpast. Maar dat bestaat helemaal niet. Van mijn hoogleraar technische bedrijfsorganisatie heb ik twee dingen geleerd: flexibiliteit is vaak veel duurder dan mensen zich realiseren en software zou betonware moeten heten. Keuzes hebben consequenties, ook binnen IT. Alles continu kunnen aanpassen is een mooi streven maar is in veel gevallen veel te kostbaar. In mijn ogen is een goede combinatie opdrachtgever/projectmanager met ruggengraat (zie punt 1) daarom veel waardevoller dan het aan boord hebben van een architect.

Van probleembenoeming tot oplossingsrichting

In het discussiestuk 'Aanzet tot een IT-Deltaplan voor de overheid' worden een aantal uitdagingen benoemd. Mijn interpretatie om te pleiten voor een architectuurschets is dat deze wens komt vanuit de gedachte 'een plan zonder actie is een dagdroom, maar actie zonder plan is een nachtmerrie.' Er wordt aangehaald dat niemand een stadswijk laten renoveren zonder architectuur. Om in die metafoor te blijven: er zijn hele wijken gerenoveerd onder architectuur waarbij uiteindelijk de samenleving zich weigerde aan te passen aan het plan. Had je een wijk ontworpen voor kinderloze yuppen (Java/KNSM-eiland in Amsterdam), blijken er opeens allemaal gezinnen met kinderen te gaan wonen en moet je alsnog een school bouwen die niet was gepland!

>>1 Gebruik architectuur waarvoor het geschikt is: verkenning en het schetsen van mogelijkheden. Positioneer architectuur niet als oplossing voor het oplossen van de aanwezige IT-problemen.

Het idee dat de combinatie democratie (grillig en onvoorspelbaar in besluitvorming) en digitalisering (voortdurende vernieuwing) het beste getemd kan worden met een duidelijk, eenduidig aangrijpingspunt in de vorm van architectuur is in mijn ogen gedoemd te mislukken. In plaats van vergezichten werken projecten tegenwoordig vaak met 'just enough architecture'[2] op het niveau van de software. In de praktijk zie ik dat veel enterprise architecten binnen zowel de overheid als het bedrijfsleven het lastig vinden om zichzelf te positioneren. De planvorming en het perspectief die zij proberen aan te brengen kunnen niet langer mee met het tempo van de vernieuwing in bijvoorbeeld de (publieke) cloudomgevingen (aan de IT-kant) en de producten die de organisatie aanbiedt (aan de business kant).

>>2 Als de complexiteit zo groot is dat de neiging ontstaat om méér architectuur te bedrijven, dan is waarschijnlijk het probleemgebied te groot. De oplossing is dan niet méér architectuur of een centrale architectuur, maar eerder het opknippen van het probleemgebied in kleinere delen.

In het pleidooi dat de informatie-architectuur zo'n belangrijke rol gaat spelen dat de overheid dit zou moeten centraliseren, ga ik niet mee. Juist omdat de digitale wereld zo snel verandert zal een centrale aanpak niet het benodigde tempo kunnen bijbenen of alleen tegen zeer hoge kosten. In een wereld die snel verandert is het niet verstandig om de verantwoordelijkheid op één plek te beleggen. Activering van burgers en bedrijven gaat eveneens beter via een decentrale aanpak, omdat er bijvoorbeeld lokale verschillen bestaan die lastig zijn te vangen in centrale aanpakken. Bij centralisatie van inspanning zie je vaak tegelijkertijd een centralisatie van kennis, waarbij

[2] Zie bijvoorbeeld 'Just Enough Software Architecture: A Risk-Driven Approach' van George H. Fairbanks

iedereen buiten het centrale initiatief zich opstelt als volger. Dat is eveneens een ongewenst bijeffect. Ook met een decentrale aanpak kunnen er prima onderlinge afspraken worden gemaakt om zaken te uniformeren (zoals bijvoorbeeld het Common Ground initiatief op gemeenteniveau). Er is echter géén centrale architectuur of blauwdruk die zaken oplegt.

>>3 Zorg dat de verantwoordelijkheid voor IT-oplossingen breed wordt gedragen en gevoeld, dat vraagt om decentrale initiatievenen competenties. Investeer daarom in het vermogen om lokale initiatieven te ondersteunen en best-practices te verspreiden.

In het huidige discussiestuk ligt de nadruk nog erg op systemen en projecten. Soms is dat nodig: grote initiatieven vergen grote inspanningen. Dan is het absoluut wenselijk dat er transparantie is wat betreft de relatie tussen inspannen en opbrengsten. Ook hier geldt: op het IT-dashboard zie ik liever de naam van de programmamanager dan de naam van de hoofdarchitect. Een goede programmamanager kan iets met een slechte architectuur, een slechte programmamanager kan een project met een goede architectuur nog steeds laten mislukken. Persoonlijke noot: de meeste enterprise architecten zijn geen goede project managers, dus de aanwezigheid van een goede architect is geen garantie op een goed lopend initiatief. Sterker nog: in veel gevallen houdt een goede programmamanager de architect in toom. De architect is immers van het kunnen en door innovatie kan steeds meer. Wie kent niet een architect die halverwege riep 'we gaan het helemaal anders doen!'? Er is dus ruggengraat nodig in de vorm van een operationeel manager die zegt 'het kan wel, we doen het niet'. Zeker in combinatie met de huidige overstap op agile methodieken en organisatiestructuren zie ik dat het belang van goed programmamanagement wordt onderschat (dat gaat het agile team zelf wel oplossen is dan het idee).

>>4 Investeer in kwalitatief operationeel management. Ook in omgevingen met zelfsturing is nog steeds operationele sturing nodig. In een wereld met steeds meer IT-opties is de belangrijkste kerncompetentie om initiatieven af te ronden voor iets nieuws te starten.

Een goede beweging die is opgekomen vanuit agile is het denken vanuit producten en services. Dan staat niet langer het IT-systeem centraal, maar het product dat je levert. Een product richt zich op de burger, bedrijf (externe services) of ambtenaar (interne services) en zorgt daarmee voor aansluiting tussen probleem en oplossing. Binnen de Britse overheid is bijvoorbeeld de Service Standard[3] ontwikkeld als richtlijn voor het ontwikkelen van publieke diensten. Het idee is dat multidisciplinaire teams verantwoordelijk zijn voor het ontwerpen, bouwen én vervolgens runnen van de digitale service. Hiermee komt IT uit haar isolement en komen niet-IT'ers in aanraking met de complexiteit én mogelijkheden van IT waardoor er betere oplossingsrichtingen ontstaan.

Aan services kunnen makkelijk budgetten worden gealloceerd waardoor transparantie ontstaat in de kosten en de opbrengsten. In een budget zit dan zowel een component voor het uitvoeren van de dienst (de operationele kosten) en een vernieuwingscomponent (het actueel houden van het product, bijvoorbeeld n.a.v. veranderende wet- en regelgeving of IT-innovatie). De uitdaging is om de totale collectie services goed te laten samenwerken. De verleiding is hierbij om weer te kijken naar een centrale oplossing zoals een totaalarchitectuur. Bij Amazon is het decreet van boven dat services zoveel mogelijk op zichzelf staan en (op software-niveau) met elkaar communiceren via afgesproken interfaces (de zogenaamde API's). Dit vermindert overleg, de afhankelijkheid van andere teams en dwingt iedereen om na te denken over duidelijke kop-staartconstructies (het is helder waar de ene service begint en eindigt ten opzichte van andere services).

>>5 Investeer naast een IT-Projectendashboard in een IT-Servicesdashboard waarop alle publieke services zijn opgenomen, inclusief budgettering en realisatie en een API-catalogus.

---

[3] Zie https://www.gov.uk/service-manual/service-standard