

## **Betere overheidsdienstverlening: Puzzelen met uiteenlopende suggesties**

Dankzij het initiatief van Daan Rijssenbrij wordt er weer in brede kring nagedacht over de complexe verhouding tussen overheid en IT. In mijn bijdrage wil ik slechts verwijzen naar de analyse van oorzaken. Veel daarvan is immers al beschreven in eerdere discussiebijdragen op <https://itexecutive.nl/it-deltaplan-overheid/>. Ik wil mij daarom concentreren op suggesties die gedaan zijn om verbetering in de ontstane situatie te bewerkstelligen.

### **Probleemanalyse: poging tot samenvatting**

Het geheel aan bijdragen overziende, komt het volgende scala van oorzaken voor de onderhavige problematiek naar voren:

- Gebrek aan een effectieve, overkoepelende aanpak
- Tekortschietende deskundigheid binnen de overheid, zowel op bestuurlijk, management als uitvoerend niveau
- Overspannen verwachtingen van mogelijkheden die IT biedt versus een volstrekt gebrek aan realiteitszin om deze waar te maken
- Effecten van doorgeschoten Europees aanbestedingsregime
- Complexiteit en wispelturigheid in regelgeving

Naast deze problemen mag ik toch ook graag wijzen op de vele internationale benchmarks waaruit steevast naar voren komt dat de Nederlandse overheid het wat betreft (digitale) dienstverlening en efficiëntie bepaald niet slecht doet in vergelijking met andere landen. Maar we zijn niet snel tevreden en zoeken daarom steeds naar verbeteringen en komen daardoor toch meestal in de top-vijf van de benchmarks terecht.

### **Zoektocht naar verbetering**

Het moet dus nog beter, maar de vraag is hoe we dit kunnen aanpakken. Hiervoor zijn in de eerdere bijdragen aan deze discussie ook de nodige suggesties aangedragen. Gezien de probleemstelling die ten grondslag ligt aan het Deltaplan, is het niet vreemd dat veel suggesties liggen op het vlak van 'betere IT' inzetten. Dit kan naar mijn idee zeker een bijdrage leveren, maar er is – zoals ik verder zal bespreken - meer nodig. Naast verbeteringen in de technologie, zijn tal van andere verbeteringen nodig om een overheid als moderne dienstverlener vorm te geven. Op een aantal daarvan wil wat dieper ingaan, waarbij ik mij vooral heb laten inspireren door de bijdrage van Piet de Kam. Hij geeft in zijn betoog ook een breder perspectief aan, van waaruit de oplossing zal moeten komen. Maar eerst doe ik het voorstel om de suggesties voor oplossingen in een structuur neer te zetten.

### **Appels bij appels en peren bij peren**

Ik stel voor om bij het bespreken van verbetervoorstellen voor de overheidsdienstverlening onderscheid te maken naar landelijk, sectoraal en lokaal. Deze driedeling moet worden aangevuld met een andere indeling, waarvoor onder meer Piet de Kam pleit: We moeten het – grofweg - hebben over dienstverlening, processen, applicaties en infrastructuur. Wanneer we beide structuren met elkaar integreren ontstaat de volgende structuur, die ons kan helpen bij het voeren van het gesprek over oplossingen:

	Dienstverlening Wetgeving	Processen Organisatie	Data Applicaties	Netwerken Datacentra
Landelijk				
Sectoraal				
Lokaal				

Om deze matrix te vullen, zijn onder meer de volgende zaken van belang:

- Een samenhangend, holistisch ontwerp (architectuur)
- Een meerjarenplan om het ontwerp te realiseren (transformatie)
- Budget
- Sturing (governance)
- Uiteenlopende, hoogopgeleide deskundigen van zowel overheid als bedrijfsleven

### Vier invalshoeken

Laat ik beginnen met een korte duiding van de vier ‘kolommen’ van de matrix. Deze invalshoeken vragen om een samenhangende invulling op basis van uitgangspunten en architecturale keuzes. Ik licht de invalshoeken hierna kort toe.

#### *De dienstverlening van de overheid*

De kwaliteit van de overheidsdienstverlening moet centraal staan [Rijssenbrij, De Kam]. Hierbij spelen de inzet van diverse kanalen en de transparantie in rechten en plichten van burgers, bedrijven en overheid een belangrijke rol. Digitalisering van de overheidsdienstverlening biedt meestal geen oplossing voor doorgeschoten complexiteit in regelgeving. Inlevingsvermogen is van belang, zodat goed rekening gehouden wordt met het grote aantal on-, laag- en anders geletterden en burgers en bedrijven die ondanks gewetensvol handelen toch verstrikt raken in de netten van de bureaucratie. Niet *efficiëntie door digitalisering* maar kwalitatief *hoogwaardige dienstverlening* moet centraal staan bij het ontwerpen van de dienstverlening van de overheid.

#### *Klantgerichte ketenprocessen*

Sinds ‘het Huis van Thorbecke’ is er bestuurlijk gezien niet één overheid. “De overheid bestaat niet”, stellen sommigen in de deltaplan-discussie. Maar als we door de bril van burgers en bedrijven kijken, is het idee van één overheid vaak juist wel aantrekkelijk. Ideeën over ‘one stop shopping’ spelen ook nu al vaak een rol, maar er zijn ook ontwikkelingen die daar haaks op staan. Denk bijvoorbeeld aan de nieuwe Omgevingswet, waarbij vele wetten worden geïntegreerd en diverse typen overheidsorganisaties krachtig moeten gaan samenwerken in de dienstverlening. Ongeveer in hetzelfde tijdsgewricht werden besluiten genomen om maatschappelijke zorgverlening over te hevelen naar 350 gemeenten, waardoor een onoverzichtelijke en ongelijksoortige dienstverlening aan burgers is ontstaan. De eerste ‘terugdraai-operatie’ is inmiddels aangekondigd.

Klantgerichte, hoogwaardige dienstverlening vraagt om integrale procesuitvoering; als het nodig is over afzonderlijke organisaties en bestuurslagen heen. “Verbeter de uitvoering van de overheidsdienstverlening”, zegt Piet de Kam. Gegeven het uitgebreide dienstverleningspakket van de overheid, zal dit geen eenvoudige taak zijn. Moderne IT kan hierbij goede diensten bewijzen, maar het vereenvoudigen van de regelgeving, het ontvlechten van bestuurlijke complexiteit en het

stroomlijnen van (keten-)processen zetten meer zoden aan de dijk. Dat architecturale afspraken hierbij onmisbaar zijn, spreekt vanzelf. Daarover later meer.

#### *Data en applicaties: Redundantie is taboe*

Hoewel er al duizenden jaren gewerkt wordt met data, is hiervoor in de laatste jaren extreem veel belangstelling ontstaan. De enorme dataverwerkende capaciteit van moderne software in combinatie met de schier eindeloze opslagcapaciteit en slimme algoritmen, maken het mogelijk om intelligent gebruik te maken van data. Kwaliteit van data en toegang tot gedeelde bestanden heeft al twee decennia aandacht. De ontwikkeling van de Nederlandse Basisregistraties is hiervan het tussenresultaat. De ontwikkeling om data centraal toegankelijk te maken en daarmee redundantie te verminderen, zal krachtig doorzetten. Dit geldt ook voor het standaardiseren van semantiek (ontologie), dataformaten en uitwisselingsstandaarden. Stuk-voor-stuk onderwerpen die aandacht verdienen in het kader van een nationale overheidsarchitectuur.

Als het gaat om het terugdringen van redundante applicatieve functionaliteit (incl. App's), is er minder sprake van afnemende redundantie. Een belangrijke oorzaak hiervan is de wispelturigheid in de politieke besluitvorming, waarbij soms gestreefd wordt naar centralisatie (bijvoorbeeld de ontwikkeling van de Nationale Politie) dan weer naar decentralisatie (bijvoorbeeld in de maatschappelijke zorg). Door decentralisatie en het verhinderen van centralisatie ontstaat een sterk versplinterde en in hoge mate redundante informatiehuishouding binnen de overheid. Vaak gaan bij wetwijzigingen 350 gemeenten aan de slag om hierop hun informatievoorziening aan te passen.

Ook het Europees aanbestedingsbeleid in combinatie met de dominante politieke lijn om 'automatisering' zoveel mogelijk aan het bedrijfsleven over te laten, leidt tot een onoverzichtelijk applicatielandschap binnen de overheid, helaas vaak in combinatie met uiteenlopende en soms ook nog *proprietary* standaarden.

Kortom: op dit gebied is nog een wereld te winnen voor bedrijfs- en informatie-architecten.

#### *Datacenters en de publieke cloud*

Nederland kent diverse main ports: De Rotterdamse haven, Schiphol, 'brainport Eindhoven' en regionaal meer verspreid: een van de belangrijkste data ports ter wereld (Regio Noord-Holland, Provincie Groningen). Ondanks deze grootschalige infrastructuur, zijn veel overheidsorganisaties terughoudend als het gaat om het afstand doen van het eigen rekencentrum. Op termijn lijkt dit echter uit kostentechnische overwegingen onhoudbaar en dus mogen we ervan uitgaan dat de verschuiving naar een meer gecentraliseerde infrastructuur zich zal doorzetten.

#### **Naar een efficiënte en effectieve overheidsdienstverlening**

Veel suggesties die in het kader van het Deltaplan gedaan zijn, hebben betrekking op één of twee van de vier hiervoor genoemde invalshoeken. Elk van deze suggesties moet echter ook bekeken worden in het grotere geheel. Het heeft bijvoorbeeld geen zin om een supersnel overheidsnetwerk aan te leggen, dat functioneel verouderde, legacysystemen met elkaar verbindt. Om het bekende gezegde maar weer eens te gebruiken: Een ketting is niet sterker dan de zwakste schakel. Dit geldt zeker ook voor een effectieve en efficiënte overheidsdienstverlening.

In veel bijdragen aan de Deltaplandiscussie wordt dan ook terecht gewezen op het belang van architectuur. Architectuur kent echter veel niveaus en dimensies. We kunnen zowel spreken over "de overheidsarchitectuur" als de architectuur van een computer-chip. Of de architectuur kan gaan over ketenprocessen of infrastructuur. De toegevoegde waarde van architectuur zit in het verbinden

van uiteenlopende niveaus en dimensies. Om die reden blijft een samenhangende overheidsarchitectuur van belang. Een Nederlandse (Europese?) overheidsarchitectuur, die niveaus en dimensies op een consistente wijze met elkaar verbindt. Architectuur moet daarbij niet gezien worden als een monolithische blauwdruk van de toekomst. Onze architectuur-opvatting moet een dynamische zijn. Een architectuur die ontwerpuitgangspunten biedt die gedurende langere tijd geldig kunnen blijven, maar die ook in de loop van de tijd kunnen evolueren op grond van nieuwe technologische ontwikkelingen. Architectuur is geen landkaart, maar slechts bewegwijzering.

Een dergelijke architectuur, die de eerder besproken dimensies, dienstverlening, processen en organisatie, data en applicaties en infrastructuur omvat en waarbij duidelijk is welke uitgangspunten op Europese en nationaal schaal van toepassing zijn, welke binnen sectoren en welke lokaal. Dit biedt de nodige flexibiliteit in zowel de gekozen technologie (inclusief bijdragen vanuit verschillende private partijen) als bij het bepalen van het invoeringstempo van vernieuwingen (geen big bang).

Concreet betekent dit dat het tijd wordt voor een nieuwe versie van de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA). Hierin dienen de architectuur-principes en bijbehorende modellen van de vier eerdergenoemde invalshoeken op een samenhangende manier te worden vastgelegd. De nieuwe NORA en haar dochters moeten gezien worden als een 'open' architectuur, die ruimte biedt voor alle partijen om hierop in te spelen. Het is belangrijk om ook robuuste bouwblokken, zoals de Nederlandse Basisregistraties, de Rijksdatacenters of standaarden voor API's te integreren in de architectuur. Zo wordt een concrete architectuur voor de overheid ontwikkeld die verder gaat dan 'hoog over' uitgangspunten en eisen (requirements)<sup>1</sup>.

Deze nieuwe versie van de NORA kan vervolgens weer inspiratie bieden voor het actualiseren van verdiepende referentie-architecturen voor Ministeries, Uitvoeringsorganisaties, Provincies, Gemeenten, Waterschappen en sectoren als onderwijs en zorg.

Kortom: Door een gezamenlijke en goed geregisseerde inspanning van bedrijfs- en informatie-architecten zorgen we voor een goed ontwerp van de overheid als dienstverlener.

### **Bestemmingsplan**

In navolging van nota's over ruimtelijke ordening, Natura 2000, planning van wegen, vaarwegen en spoorlijnen, dienen we ook een overkoepelend plan op te stellen voor de modernisering van de dienstverlening van de overheid. Het Rijk dient daarbij het voortouw te nemen en daarmee versnippering en redundantie terug te dringen. Omdat IT inmiddels tot in de haarvaten van de overheid is doorgedrongen, zou naast de miljoenennota niet alleen de Rijksbegroting, maar ook de Nationale IT-nota als bijlage toegevoegd moeten worden.

Op vergelijkbare wijze dienen bij College-akkoorden, meerjarenplannen en jaarplannen van overheidsorganisaties overzichten gepresenteerd te worden van de nodige transformaties in de dienstverlening, processen en informatiehuishouding. Door deze voorgenomen vernieuwingen expliciet te presenteren, wordt de nodige transparantie verkregen in deze ontwikkelingen, waardoor verticale en horizontale afstemming beter mogelijk wordt.

### **Budget**

Het spreekt voor zich dat een moderne overheid voldoende middelen ter beschikking dient te stellen. Daarbij zou overwogen kunnen worden om een verschuiving aan te brengen van investeringen in de fysieke infrastructuur naar investeringen in de digitale infrastructuur. Hoe het

---

<sup>1</sup> Architectuur moet bestaan uit *constructie*-principes; niet uit een opsomming van (gebruikers-)wensen.

ook zij: Als er kwalitatief goede plannen worden gemaakt, wordt het voeren van de discussie over het benodigde budget wat eenvoudiger. Dit onderwerp laat ik verder rusten.

### **Het gaat om deskundigheid**

Ontwikkelingen in de informatietechnologie gaan razendsnel. Te snel voor menig bestuurder, volksvertegenwoordiger, manager, projectleider of IT-professional. Er komt zoveel tegelijk op ons af, dat het niet bij te benen is. Daarom zijn initiatieven die bijdragen aan het idee van *'education permanente'* van het grootste belang. Het gaat daarbij niet alleen om IT-expertise, maar ook om het ontwerpen van begrijpelijke dialogen met klanten, proces- en organisatieontwerpen en verandermanagement. Ook hier zou de overheid een zekere regisserende functie kunnen vervullen om te zorgen voor een goed en transparant aanbod van voorlichting, bij- en nascholing. We zouden dit kennismanagement op nationale schaal kunnen noemen. Door het salarisniveau binnen de overheid op gelijk niveau te brengen als daarbuiten, moet worden voorkomen dat goed opgeleide mensen, dan vervolgens overstappen naar het bedrijfsleven.

Aan het algemeen genoemde gebrek aan deskundigheid binnen de overheid kan ook tegemoetgekomen worden door meer samen te werken in expertise centra (shared services).

### **Governance**

Een aantal suggesties uit het Deltaplan hebben betrekking op de governance. Ideeën over een andere positie van de Rijks CIO, de rol van het Ministerie van Algemene Zaken, de versterking van het Bureau ICT-Toetsing (BIT) zijn daarvan voorbeelden. Als dit bijdraagt aan het tot stand brengen van een adequate regie op de ontwikkeling van een samenhangende architectuur en de planmatige aanpak van de realisatie van de overheid als moderne dienstverlener, dan zijn dergelijke aanpassingen een stap in de goede richting. Uit het voorgaande moge duidelijk zijn, dat er meer nodig is....

### **Conclusie**

Daan Rijsenbrij vraagt terecht aandacht voor de aanpak van de problemen met de informatievoorziening van de overheid. Het IT-Deltaplan doet daarvoor de nodige suggesties. Hij pleit voor de inzet van architectuur, dashboarding, toetsing en organisatorische ingrepen. In de diverse bijdragen aan deze discussie wordt dieper ingegaan op technologische oplossingen, zoals de inzet van micro-services, API's en de cloud, de aanpassing van de governance, project portfolio ontwikkeling en de werkwijze bij het ontwikkelen van software.

Al deze suggesties dienen in samenhang beoordeeld te worden. In mijn bijdrage deed ik een voorstel voor het aanbrengen van een zekere structuur in deze discussie, waardoor de samenhang tussen de verschillende suggesties duidelijk wordt. Daardoor kan de waarde van een suggestie beter bepaald worden. Ook kunnen hoofd- en bijzaken beter bepaald worden en is er een basis gelegd voor een regie-aanpak door de Rijksoverheid. Heeft de suggestie betrekking op het beleid van de Rijksoverheid of de aanpak van projecten? Wordt een technologie aangeraden, zoals micro services, of gaat het om het vereenvoudigen van de wetgeving? Is een overheidscloud de oplossing of moeten we eerst werken aan het vereenvoudigen van ketenprocessen?

Het Deltaplan moet een bredere scope hebben dan alleen de IT. Moderne overheidsdienstverlening aan burgers, bedrijven en mede-overheden moet het uitgangspunt zijn. Het pleidooi voor het werken met architectuur die het evenwicht bewaart tussen centrale keuzes en decentrale vrijheid verdient onze steun. Het ontwikkelen van samenhangende transformatieplannen op verschillende overheidsniveaus is cruciaal. Kennismanagement – of het nu gaat om interne of externe

kennisdragers – is noodzakelijk. Als er kwalitatief hoogwaardige plannen liggen, gebaseerd op professionele architecturale keuzes, is controle achteraf minder hard nodig en stellen architecten, leveranciers, informatiemanagers en projectmanagers het lijnmanagement - van gemeentelijke manager tot en met de minister - in staat betere beslissingen te nemen.

29 december 2019

Guido Bayens

Associate Partner van Novius, onderscheiden met NAF-penning, grondlegger van de NORA en als strategisch architect actief geweest bij o.m. Ministeries, Uitvoeringsorganisaties, Provincies, Gemeenten en Waterschappen.