

Commentaar op Aanzet tot een IT-Deltaplan voor de overheid

Piet de Kam (20 december 2019)

De aanzet tot een IT-Deltaplan voor de overheid bevat vele suggesties voor een verbetering van de IT- situatie bij de overheid. Toch is de aanzet teveel gericht op één thema en te centralistisch in de oplossingsrichting om uiteindelijk succes te hebben.

Eerste aandachtspunt

Het gaat mijns inziens niet primair om IT-problemen bij de overheid (daaronder begrepen de via belasting- en premie gefinancierde organisaties), maar veelal om uitvoeringsproblemen in het algemeen.

De uitvoeringsorganisaties van de overheid zijn nogal eens een sluitstuk in de begrotingsystematiek van de overheid. De korte termijn bezuinigingen of ombuigingen maken het bijzonder ingewikkeld op langere termijn te investeren. Om toch de nieuwe wetgeving te kunnen uitvoeren zijn uitvoeringsorganisatie gedwongen veelal korte termijnoplossingen te zoeken, implicerend vele aanpassingen in IT-systemen die toch al moeizaam te veranderen zijn.

Als je al tot verbetering van de IT wilt komen, moet je als overheid welbewust investeren in de kwaliteit van de uitvoering van de overheidsdienstverlening. In mijn overtuiging is er niet direct een IT-deltaplan nodig, maar een gelaagd investerings- en veranderplan voor een verbetering van de overheidsdienstverlening. Denk bij voorbeeld aan de Jeugdzorgproblematiek, de schuldenproblematiek, het onderwijs, de politie. Op dit niveau moeten de prioriteiten worden gesteld.

Natuurlijk wordt daarmee niet ontkend dat er IT-problemen zijn bij de overheid. Maar juist omdat veel primaire overheidsprocessen voor een belangrijk deel slechts goed kunnen worden uitgevoerd door middel van IT, moet de start van de oplossingsrichtingen gezocht worden in de verbetering van de uitvoering van de overheidsdienstverlening. Een IT-project staat nooit op zichzelf, maar is een onderdeel van een veranderproject binnen de uitvoering. De diversiteit en complexiteit van de overheidsdienstverlening maakt het primair noodzakelijk scenario's te kiezen voor samenhangende deelgebieden.

Tweede aandachtspunt

Belangrijk is de invulling van de randvoorwaarden voor een betere overheidsdienstverlening en meer in het bijzonder de IT-problematiek.

Op dit niveau dient er aandacht te zijn voor de wetgevingsarchitectuur van de overheid, opgedeeld in vele sub-architecturen voor de diverse beleidsterreinen, zoals rechtsbescherming, fiscaliteit, het sociale domein, het verkeersdomein.

Onmiskenbaar is op het terrein van de wetgevingsarchitectuur veel vooruitgang geboekt. Denk maar eens aan de Algemene Wet bestuursrecht die de algemene regels bevat voor de verhouding tussen de [overheid](#) en de individuele burgers, bedrijven en dergelijke. Ook de Omgevingswet waarin de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigt en samenvoegt is een mooi voorbeeld van afstemming op het niveau van wetgeving.

Maar er zijn op het punt van wetgevingsarchitectuur nog vele verbeteringen mogelijk. Denk maar aan de verdere stroomlijning van definities en criteria over

wetgevingsarchitecturen heen. Een voorbeeld treffen we in dit opzicht aan bij de Belastingdienst, waarin de fiscale wetgevingsarchitectuur niet volledig spoort met de inkomensafhankelijke toeslagenarchitectuur van uit het sociale domein, met als gevolg vele uitvoerings- en IT-problemen.

Derde aandachtspunt

Naar mijn overtuiging moet de governance voor IT direct gekoppeld zijn aan de governance van de uitvoeringsorganisaties binnen het bestel van de overheid. Dat impliceert ook dat de leiding van een uitvoeringsorganisatie en de daarvoor politiek verantwoordelijke minister of staatssecretaris op hun verantwoordelijkheden kunnen worden aangesproken. Omdat de diverse overheidsorganisaties veelal slechts een partiële verantwoordelijkheid hebben voor de relatie met burgers en bedrijven, is er voor de uitvoering van de overheidstaken als totaal ook een governance inclusief uiteraard de IT nodig.

Traditioneel is deze coördinatie belegd bij de minister van Binnenlandse Zaken in het algemeen en bij de verschillende vakministers voor hun uitvoeringsorganisaties. Een belangrijk hulpmiddel hierbij zou zijn naar analogie van een wetgevingsarchitectuur over een uitvoeringsarchitectuur te beschikken van de overheidstaken met stroomlijning van procedures die de communicatie betreffen tussen de overheid in het algemeen en de burgers en/bedrijven. Een voorbeeld hiervan is de toepassing van digitale identificatie van personen en bedrijven. Een ander voorbeeld is hiervan het stimuleren van shared services, taken die elke organisatie moet uitvoeren, kunnen veelal ook gemeenschappelijk worden uitgevoerd, zoals bij voorbeeld P-direct of shared services van IT-applicaties en IT-infrastructuur.

Vanuit een integraal dienstverleningsperspectief is de governance van ketenprocessen een specifiek aandachtspunt. Het is van groot belang dat op dit punt de definities en criteria gemeenschappelijk worden vastgesteld en toegepast. Daarom moeten uitvoeringsorganisaties op dit punt dwingende afspraken maken.

Vierde aandachtspunt

Toezicht op de uitvoering van de overheid, waaronder IT, moet direct aansluiten op de governance van de uitvoering. Dit impliceert het interne toezicht bij de uitvoeringsorganisatie, het externe toezicht bij de verantwoordelijke minister of staatssecretaris en het externe toezicht van de Algemene Rekenkamer en andere toezichthouders. Een afzonderlijk toezichtsorgaan specifiek voor IT is naar mijn mening niet nodig, omdat dit in feite een extra toezichtsorgaan is en teveel aspectgericht, terwijl juist IT als een integraal uitvoerings- en veranderprobleem moet worden beschouwd.

Omdat naar mijn mening de IT-problematiek niet bepalend is, maar de uitvoeringsproblematiek zelf, zal een apart IT-toezicht niet veel kunnen bereiken. We moeten het toezicht niet vermengen met het probleem van tekortschietende IT-deskundigheid bij de overheidsorganisaties, omdat deze laatste problematiek een eigen dimensie kent. Om die reden zie ik weinig in het onderbrengen van het bureau bij het Ministerie van Algemene Zaken, omdat dit veel te ver afstaat van de uitvoeringsproblematiek. Staat en ook geen directe verantwoordelijkheid heeft.

Vijfde aandachtspunt

Aandacht moet worden geschonken aan de opbouw en aanwezigheid van IT-deskundigheid bij een uitvoeringsorganisatie. Minimaal moet kennis van de

bedrijfsprocessen, de wetgevingsarchitectuur, de architectuur van de uitvoering, het programmama- en projectmanagement, de applicatie- en IT–infrastructuur in de uitvoeringsorganisatie beschikbaar zijn. Juist ook omdat de kennis van processen belangrijk is voor de uitvoering van de dienstverlening en denk daarbij ook aan de kennisontwikkeling van algoritmen.

In het geval dat een uitvoeringsorganisatie te klein van omvang is voor de specifieke IT-kennis, verdient een shared service aanpak op specifieke expertisegebieden in de overheid aanbeveling. Natuurlijk kan aanvullende kennis uit het bedrijfsleven worden ingehuurd ter aanvulling, maar op dit punt blijft de uitvoeringsorganisatie volledig verantwoordelijk. Anders ligt het bij de feitelijke ontwikkeling van applicaties en onderdelen van de IT-infrastructuur. Daar is een evenwichtige balans tussen kennis bij de opdrachtgever en bij de aannemer zeker mogelijk. Het model zoals dat in de bouw en andere infrastructuren geldt kan ook bij de IT worden toegepast, mits uiteraard de kennis bij de opdrachtgever echt geborgd is.

Zesde aandachtspunt

Dit betreft de interne transformatie van een verouderd IT-landschap naar een up- to-date IT-landschap.

Primair vergt dit de aanwezigheid van een transformatieplan op basis van de bedrijfsprocesarchitectuur en het dienstverleningsperspectief van een uitvoeringsorganisatie.

Bovenal vergt dit ook een pragmatische aanpak tussen korte termijn en lange termijn doelen. Maatschappelijke ontwikkelingen staan nooit stil, zodat er altijd ruimte moet zijn voor korte termijn aanpassingen. De langere termijn doelen moeten jaarlijks worden geprioriteerd. Een interne en evoluerende transformatie vergt een consistente meerjarenaanpak. Dit impliceert een grote mate van leiderschap in een organisatie en de aanwezigheid van kennis van transformatieprocessen. Juist daarin moet binnen de uitvoering worden geïnvesteerd.

Samenvattend

1. Niet de IT-problematiek moet op overheidsniveau centraal staan, maar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening. Dit vergt een geprioriteerde investeringsagenda voor die terreinen van uitvoering waarop de overheidsdienstverlening als onvoldoende wordt ervaren.
2. Om de complexiteit te reduceren zijn er gelaagde aanpakken nodig. De IT-situatie bij de overheid is veel te divers om voor één oplossingsrichting te kiezen. Investeren in de randvoorwaarden zoals de wetgevings- en uitvoeringsarchitecturen(de businessprocessen) en de ketenprocessen is een absolute voorwaarde om IT-problemen in de toekomst te minimaliseren.
3. Governance voor de uitvoering dient bepalend te zijn voor IT-governance met ondersteuning van gemeenschappelijke services en dwingende afspraken over ketenprocessen.
4. Toezicht op IT moet niet afzonderlijk vorm worden gegeven, maar organiseer dat als functie van het algemene toezicht op de uitvoering.
5. Maak bewuste keuzen op het terrein van IT-deskundigheid: kennis van de bedrijfsprocessen, het perspectief op dienstverlening en fraudebestrijding, de bedrijfsarchitectuur, het programma- en projectmanagement, de applicatie-architectuur en de IT-infrastructuur moeten door eigen deskundigheid in de organisatie worden gedekt met een afgewogen flexibele inzet van externe

deskundigheid. Door middel van een afgewogen aanbesteding en uitbesteding, kan de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie voor bouw- en ontwikkelingsprojecten in de IT, op verantwoorde wijze worden vastgesteld. Daar waar eigen deskundigheid ontbreekt, dient zo veel mogelijk samenwerking worden gezocht door middel van gemeenschappelijke shared services.

6. Elke uitvoeringsorganisatie dient over een transformatieplan te beschikken om van een verouderd IT-landschap naar een evoluerend up-to-date IT-plan te komen.