

# Kanttelingen voor het programma 'Digitalisering Overheid'

dr. Daan Rijsenbrij  
architect in de digitale wereld  
28 september 2020

## Inhoudsopgave

I.	Voorwoord	2
II.	Inleiding	3
III.	Uitgangspunten	3
IV.	Streefdoel	4
V.	Kritieke Succes Factoren	5
VI.	Voorstudies	6
VII.	Transformatie	6
VIII.	Parallele trajecten	7
IX.	Bemensing & Kostenindicatie	7
X.	Faalfactoren	8
XI.	Hoe nu verder?	9
Bijlage I: Toelichting Uitgangspunten		10
Bijlage II: Platformisering		14
Bijlage III: Voorafgaande publicaties		15

# I. Voorwoord

## 1. Burgerinitiatief

Omdat vele IT-collegae zich net als ik verwonderden over de onnodig zwakke toestand van de IT bij de overheid, heb ik samen met drie IT-journalisten, mede met de input uit mijn netwerk, in november 2018 een artikel in CIO-Magazine gepubliceerd onder de titel 'De IT-situatie bij de overheid; ontdekken en erkennen van problemen'.

Na twee interviews met resp. het Financieel Dagblad en Elsevier, heb ik in oktober 2019, gezien het enthousiasme in mijn uitgebreide netwerk een 'aanzet tot een IT-Deltaplan voor de overheid; versie 0.3' gepubliceerd. Dit is tevens gepubliceerd in iBestuur. Er zijn 105 waardevolle aanvullingen en tegenvoorstellen op deze aanzet gekomen, zie <https://itexecutive.nl/it-deltaplan-overheid>.

Speciaal voor politici en topambtenaren hebben Guido Bayens en ik een Manifest 'Ontwikkeling Digitale Overheid' geschreven als een soort management-overview. Dit is verschenen in IT-Executive en iBestuur.

In de lente heb ik nog twee notities op de website van IT-Executive laten plaatsen. Op basis van bovenstaande hebben ruim 250 fans van het IT-Deltaplan mij geholpen een commentaar te leveren op de troonrede en de miljoenennota, gezien vanuit de IT. Integraal gepubliceerd in IT-Executive en iBestuur.

Wij voelen ons geroepen als antwoord op bovenstaande publicaties een eerste schets van een haalbare oplossing te geven hoe de overheid de stap naar het digitale tijdperk zou kunnen zetten.

## 2. Observaties

Op basis van de afgelopen twee jaar waarin bovengenoemd burgerinitiatief actief was en mijn adviezen, opdrachten en IT-audits bij de overheid van de afgelopen 20 jaar, valt mij het volgende op:

1. De vele uitdagingen waarmee de overheid worstelt, komen ook in de private sector nog steeds voor. Dat is echter geen reden om die uitdagingen bij de overheid niet snel aan te pakken.
2. De afgelopen 20 jaar zijn er bij de overheid zelf vele haalbare voorstellen geweest om de overheid te renoveren, c.q. te herijken. Maar deze voorstellen werden regelmatig in de kiem gesmoord omdat bestaande regels en organisatorische gewoontes voorrang kregen bij opstart of zelfs halverwege.
3. Ik heb voldoende vakbekwame IT-ambtenaren op uitvoerend niveau gezien. Hun talenten zouden verder kunnen worden ontplooid als hun professionele werkomgeving wordt verbeterd (meer ontplooiingsruimte; minder politiek).

Het trieste nadeel van IT is dat met IT alles mogelijk lijkt. Altijd kan die specifieke aanpassing gemaakt worden die *nu* nodig is. In een hectische, snel veranderende wereld met grote scoringsdrift, is er altijd een goede reden om prioriteit te geven aan een dergelijke noodaanpassing of snel een stukje software implementeren nodig vanwege een aanpassing in wet- en regelgeving. Dat daardoor de digitale architectuur wordt verstoord en het toekomstig onderhoud wordt bemoeilijkt, is van *later zorg*. Het desastreuze nadeel van IT is dat er veel geld lijkt te kunnen worden verdiend bij het verkopen van software, dan wel apps. Dus voordat het professioneel is getest, wordt het al verkocht en in gebruik genomen. Het testen geschiedt dan door de klachten van de gebruikers. Dus overheid, eis bij het aankopen of verwerven van software een onafhankelijk testrapport c.q. een certificaat.

## II. Inleiding

Alvorens een zeer grote transformatie te starten zijn enkele voorbereidende zaken nodig, populair gezegd kwartier maken:

1. Allereerst dienen de uitgangspunten te worden vastgesteld (een eerste voorstel staat in paragraaf III).
2. Vervolgens dient het streefdoel (karakteristieken staan in paragraaf IV) te worden geschetst door een uitgebalanceerd team van digitale architecten, bijgestaan door engineers (bouwbaarheid) en security experts (beveiligbaarheid).
3. Daarna worden de kritieke succesfactoren opgesteld (enkele voorbeelden in paragraaf V). Deze zijn niet alleen belangrijk voor de etalering, maar ook voor de (bij)sturing.
4. Alvorens de transformatie kan worden gestart dienen enkele voorstudies te worden verricht, zie paragraaf VI als eerste opsomming.
5. In paragraaf VII wordt de vormgeving van de transformatie besproken.
6. Paragraaf VIII schetst de parallelle trajecten die naast de transformatie dienen te worden uitgevoerd.
7. De bemensing van de transformatie en enkele kostenoverwegingen komen in paragraaf IX aan de beurt.
8. Paragraaf X lijst de faalfactoren, om te onderstrepen dat dit programma echt professioneel op de rails dient te worden gezet.
9. In paragraaf XI wordt de top van de overheid (kernkabinet + alle SG's afzonderlijk) opgeroepen in beweging te komen. Ik kan mij niet voorstellen dat zij willen blijven hangen in een verouderde samenleving.
10. In bijlage I wordt nader ingegaan op de in paragraaf III genoemde uitgangspunten.
11. Bijlage II richt zich op een tamelijk technisch onderwerp 'platformisering', maar dat is heel essentieel om het IT-gebeuren bij de overheid op orde te brengen en te houden.
12. In Bijlage III staat de lijst van de publicaties uit dit burgerinitiatief in de afgelopen twee jaar. Hoewel het lijkt alsof ik deze notities in mijn eentje heb geschreven, hebben zeer veel toppers teksten ingeleverd. Ik voel mij daarom naast auteur, de penvoerder van al deze toppers.

## III. Uitgangspunten

Bij een groot, allesomvattend programma als de digitalisering van de overheid, is het verstandig op voorhand expliciet uitgangspunten te formuleren.

Voorbeelden:

1. Burger en bedrijf staan centraal in de architectuur en zijn het startpunt voor het ontwerp.
2. Wet- en regelgeving moet adequaat te ondersteunen zijn door IT.
3. Herontwerp het functioneren van de overheid.
4. De overheid toont visie op haar digitale toekomst, naar buiten en naar binnen.
5. Zonder goedgekeurde architectuur wordt er niet gebouwd.
6. Zonder renovatie heeft nieuwbouw geen zin.
7. De overheid wordt datacentrisch ingericht.
8. Documentatie aanpassen aan het digitale tijdperk.
9. Als je het niet kunt beveiligen, moet je het ook niet willen bouwen.

10. De overheid gaat zich gedragen als een grote IT-gebruiker.
11. Met IT-georiënteerde innovatie wordt nuchter en zakelijk omgesprongen (zelfs met AI).
12. De overheid erkent, en plein publique, dat zij niet zonder externe hulp kan, althans in de beginfase van de transformatie.
13. Besturing en bewaking van het programma dienen nuchter, zakelijk en transparant te zijn.
14. Alle betrokken stakeholders dienen voortdurend bij de les te worden gehouden.

Deze uitgangspunten dienen na eventuele amendering door de overheid, persoonlijk te worden onderschreven door het kernkabinet en alle SG's.

## IV. Streefdoel

Er wordt uitgegaan van een wereld waarbij iedere burger de infrastructuur, data en digitale services krijgt om optimaal te kunnen functioneren en zich te ontplooiën. De informatie-infrastructuur krijgt daardoor zo'n belangrijke rol, dat de overheid dat zou moeten centraliseren. De uitdaging van de architect is de aansluiting op de mensen (klanten en medewerkers) op de voorgrond te zetten. Dit impliceert tevens dat samenwerkingspatronen (een sociologische uitdaging in het digitale tijdperk) een kardinale betekenis gaan krijgen.

Ga uit van zelfsturende medewerkers (sociotechniek van Ulbo de Sitter). Equipeer deze medewerkers om de juiste beslissingen te nemen.

De digitale overheid heeft verschillende rollen:

- Digitale wet- en regelgeving (daar waar relevant aansluitend op de EU).
- Het ontwerpen en exploiteren van IT platformen, die toegankelijk zijn voor gebruik en ontwikkeling (apps) door andere overheden, bedrijven en burgers.
- Dataplatformen die het gebruik van de beschikbare overheidsinformatie toegankelijk moeten maken.
- Beveiliging van vooral de platformen, maar ook van de digitale BV Nederland
- De georganiseerde aanpak van Cybercrime.
- Toetsing aan wet en regelgeving (bijvoorbeeld Autoriteit Persoonsgegevens).

De digitale vormgeving van een moderne overheid dient van buiten naar binnen te worden opgesteld.

1. Start met architectuurschetsen van de toekomstige digitale samenleving.
2. Projecteer vervolgens de hernieuwde rol van de overheid daarin.
3. Laat tenslotte architectuurschetsen van de overheidsorganisaties maken. Ga daarbij uit van een compacte overheid.

Architectureel kunnen vier lagen worden onderkend, elk met hun eigen streefdoel:

1. Het geheel van organisaties binnen de Rijksoverheid, de provincies, de gemeenten en de waterschappen.
2. Elke organisatie apart.
3. De businessdomeinen binnen die organisaties.
4. Het uitvoerend niveau met de bijbehorende 'IT-solutions'.

Er moet een duidelijk beeld (architectuurschets) komen waar de overheid naar toe gaat over drie jaar en over tien jaar (het streefdoel op de horizon). Dan kan onder die

digitale architectuur de juiste en adaptieve IT worden gespiegeld. Daarnaast vindt er een functionele decompositie plaats van de organisatie, middels value streams<sup>1</sup> naar business capabilities. Deze business capabilities worden ondersteund met kennis, informatie, data, apps.

Cruciaal voor een effectief en efficiënt functionerende overheid zijn:

- naadloze integratie tussen bedrijfsactiviteiten en IT,
- ultrasnelle ontwikkeling en verspreiding van applicaties,
- binnen de kaders van een toekomstvaste digitale architectuur.

Op organisatieniveau wordt een vertaling gemaakt van wet- en regelgeving + bedrijfsstrategie (bij ministeries en uitvoeringsorganisaties) naar functionele eisen voor de ondersteunende IT. Het informatieverkeer (en het kennismanagement) wordt op organisatieniveau in kaart gebracht. Het kader van het informatieverkeer is top-down, de ontwikkeling meestal bottom-up.

De Cybersecurity, de sjablonen voor de digitale werkplekken (zowel persoonlijke als voor groepswerk) worden op niveau van de gehele overheid vastgelegd. Evenals de richtlijnen van publieke websites om de toegankelijkheid en transparantie van de overheid te uniformeren.

## V. Kritieke Succes Factoren

1. Het kabinet erkent onomstotelijk dat de overheid zonder externe hulp niet uit de problemen met haar IT komt, noch de digitalisering krijgt opgestart.  
Er is een frisse wind nodig, oftewel een renaissance in de IT-community van de overheid.
2. De besturing van het totale programma dient nuchter, zakelijk en transparant te zijn. En, absoluut apolitiek.
3. De hoogste opdrachtgever toont ten aanzien van digitalisering lef en daadkracht.
4. Eerst reorganiseren en vereenvoudigen, dan pas IT, anders ben je bezig de chaos te automatiseren.
5. Alles wat de overheid doet moet waarde opleveren voor burgers en/of bedrijven, tenzij het expliciet om wet- en regelgeving gaat.
6. Pas op vernieuwingen te bouwen op niet voldoende solide systemen/software.
7. Voor vernieuwing is niet altijd innovatieve technologie nodig, hoewel innovatie wel vernieuwing kan stimuleren.
8. Budgetten dienen primair te zijn afgeleid uit strategische doelen/uit visie en niet uit de toevallige behoeftes in de business.
9. De budgetten voor projecten dienen te worden toegekend per project en niet per afdeling waaronder het project toevallig valt.
10. De overheid moet slimmer omgaan met de Europese wetgeving rond aanbestedingen<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Van buiten naar binnen

<sup>2</sup> De huidige vorm 'juridiseert', waardoor het een formeel spel wordt zonder relatie-opbouw.

11. Voor vergaande digitalisering zijn architectuur en een stevig fundament<sup>3</sup> een eerste vereiste.
12. De digitaliseringsuitdaging heeft een sponsor nodig uit het bedrijfsgebeuren (in de vakliteratuur 'business owner'). Een sponsor met mandaat en een flinke portemonnee.

## VI. Voorstudies

In de voorstudies dient eerst een inventarisatie van reeds bestaande, nuttige notities te geschieden: inventariseren, opschonen, herformuleren, integreren en uitbouwen.

Daarnaast heb ik bij elke voorstudie nog wat extra vragen.

Deze voorstudies zijn nodig om de veelheid aan aanpakken, ideeën en bedoelingen te saneren. Er is immers heel veel werk verricht bij de overheid, maar *vaak* onsamenhangend.

Onderwerpen voorstudies:

1. Toekomstvisie digitale samenleving en digitale overheid.
2. Conceptuele beschouwing bedrijfsgebeuren t.b.v. IT.
3. Besturing IT-gebeuren, waaronder opdrachtmanagement, projectbeheer, IT-Governance en compliancy.
4. Digitale Architectuur (tot en met de User Experience en de navigatiepaden).
5. Cybersecurity en Privacy.
6. Kennis, Informatie en Data.
7. Systeemontwikkeling, Onderhoud, Exploitatie en Gebruik van het IT-gebeuren.
8. Digitale Transformatie.
9. Renovatie van verouderde IT-systemen.
10. Infrastructuren, platformen en ontwikkelstraten.
11. Digitale werkruimtes en het moderne, gedigitaliseerde kantoor.
12. Praktische innovatie waaronder AI.
13. Menselijke Maat in IT-gebruik tot en met algoritmes; en het afschermen van complexiteit.

De (tussen-)resultaten worden getoetst bij een adviesraad en een klankbordgroep. Sommige van deze voorstudies zullen de opmaat zijn voor blijvende 'Competence Centres'.

## VII. Transformatie

De opdracht zou moeten zijn binnen 5 jaar de door Jan Peter Balkenende beloofde 'compacte overheid' alsnog te realiseren, door IT-ondersteuning, automatisering, digitalisering, en vervolgens toepassing met AI.

Het streefdoel voor de overheid zou moeten zijn: 'een intelligente organisatie opererend in een intelligente omgeving'. Intelligent betekent hier een geavanceerde informatiepositie, ondersteund door AI.

Voor een dergelijke opdracht in een dergelijk tijdsbestek is doorzettingsmacht vereist. Digitalisering is complex vakwerk. Laat dat over aan vakmensen niet aan politici.

---

<sup>3</sup> Onder 'fundament' wordt in deze notitie verstaan de technische infrastructuur en alle daarop direct dan wel indirect gebouwde platformen, inclusief de securityfaciliteiten en de bijbehorende IT-Governance.

Eerst dient met een beperkt aantal partijen de contouren te worden bepaald, zowel betreffende ontwerp als de realisatie. Zonder transformatieplan (roadmap) is architectuur zonde van het geld.

Trouwens na het overkoepelende ontwerp kan er per organisatie, wellicht zelfs per bedrijfsgebied worden ontwikkeld.

Bij de bouw denk ik aan een aantal consortia van elkaar aanvullende IT-leveranciers die in een volwassen ecosysteem met elkaar in zakelijke harmonie de mouwen willen/kunnen opstropen. Het gaat hier over leveranciers met power, maar wel onafhankelijk. Leveranciers die onderdeel zijn geweest van 'het IT-probleem bij de overheid', dienen hun grondhouding danig aan te passen, ze moeten wel vernieuwde geloofwaardigheid uitstralen.

Je maakt aanbestedingen creatiever, door echte gelijkwaardigheid (partnerschap i.p.v. pure aanbesteding: CBE uit 1997). Hierbij worden in vier dimensies, afspraken gemaakt: (1) focus op waarde, (2) risicobeheersing, (3) optimaliseren van de competenties en (4) stroomlijnen van de organisatie. Het valt mij trouwens op dat een aantal technieken/benaderingen van ongeveer 20 jaar geleden (CBE, Adaptive Enterprise, Ecosysteem van leveranciers, Concurrent Transformation, Transforming the Organization), in afgestofte vorm zeer bruikbaar zijn voor de huidige IT-uitdagingen van de overheid.

## **VIII. Parallele trajecten**

Naast de transformatie zijn er nog enkele parallele trajecten nodig:

- het bevorderen van de digitale geletterdheid bij het ambtenarenapparaat;
- opleiding/bijtscholing IT-ambtenaren;
- renovatie van gedateerde, slecht functionerende IT-oplossingen;
- exploitatie, beheer en gebruik dienen te worden gemoderniseerd;
- het aanleggen en verbeteren van digitale infrastructuren;
- preventieve aandacht en maatregelen voor cybersecurity;
- ontwikkel een modern kantoorconcept (100% digitaal) met plezierige werkrumtes;
- werkrumtes stap voor stap veredelen;
- innovatiepaden (door de hele overheid heen);
- oprichten van CoE's.

Denk ook aan opleidingen: 'hoe ga ik als niet-IT'er om met IT en digitale architectuur in mijn dagelijks werk', voor de volgende doelgroepen: bewindsliden, leden van de Tweede Kamer en de ambtelijke top (SG's en DG's).

Verbeter de arbeidsvoorwaarden voor IT-toppers en vakbekwame architecten op de loonlijst van de overheid

## **IX. Bemensing & Kostenindicatie**

Voor de architectenploeg: 50% ambtenaren en 50% onafhankelijken (onpartijdige, onafhankelijke externen) van hoog niveau.

Inspanning om van te voren een kosten/baten analyse te maken is je reinste tijdverspilling. De digitalisering en de toepassing van AI is niet tegen te houden, dus liever morgen beginnen, dan wachten op het nieuwe kabinet.

De opbrengsten zijn moeilijk te kwantificeren, maar zullen zeer groot zijn. De kosten kunnen pas enigszins worden geschat aan het einde van het kwartier maken, dus nadat de voorstudies zijn uitgevoerd. Maar uit de losse pols zou ik zeggen slechts 10 miljard in 5 jaar doorlooptijd, voor de 12 kernministeries en de 7 grote uitvoeringsorganisaties (UWV, SVB, Belastingdienst, Politie, DUO, IND en wellicht RWS). Dat lijkt veel, maar is slechts een schijntje om 20 jaar achterstallig onderhoud goed te maken.

De schatting is wel afhankelijk van:

- een forse kwalitatieve inzet uit de overheid zelf;
- voldoende mate van herbruikbaarheid (zeker in de verticale delen van de applicaties);
- een realistisch verwachtingsniveau;
- een nuchtere en zakelijke managementstijl.

De Algemene Rekenkamer (ARK) controleert de uitgaven.

Om reeds toegekende budgetten in te trekken, stellen wij voor per direct:

- alle projecten boven de 1 miljoen die niet direct zijn te relateren aan wet- en regelgeving in de wacht te zetten;
- alle megalomane IT-projecten tegen het licht houden, onder verantwoordelijkheid van het BIT;
- politieke hobby-projecten tot nader orde te stoppen.

*Trouwens de vraag is niet hoeveel de transformatie kost, de werkelijke vraag luidt hoeveel kost het als je het niet doet.*

## **X. Faalfactoren**

Let op:

- geen big bang, maar ontwikkel interactief, iteratief, incrementeel;
- verzakelijk opdrachtmanagement, project beheer en IT-Governance;
- beperk de afhankelijkheid van grote externe leveranciers.

Het digitaliseringsprogramma is veel werk, maar met orde en discipline is het te doen.

Maar, er zijn enkele taaie, moeizame trajecten. Het opzetten van dataplatformen is zeer essentieel om blijvend toekomstvastheid te borgen van het IT-gebeuren. Maar dit is tevens een intensieve klus:

- data inventarisatie (wat is er aan data en hoe relevant is die data);
- opschoning van die totale data verzameling;
- data migreren naar een dataplatform;
- toevoegen van services aan het dataplatform voor gebruik, onderhoud en governance;
- voeg vervolgens kort-cyclisch apps toe, met toekomstbestendige waarde.

Een dataplatform wordt hierdoor een groeikern.



Een ander moeizaam traject is de paradigma shift van proces-georiënteerd naar data-georiënteerd. Dit vergt een architecturale revolutie. Maar er is geen andere mogelijkheid om te voorkomen dat we over 5 jaar weer moeten ingrijpen.

Wat de voorstudies betreft verwacht ik vooral bij 'digitale architectuur' (nog een te wollig onderwerp bij de overheid) en 'cybersecurity' (vaak te technische insteek bij de overheid) pittige discussies.

Cruciale faalfactoren zijn:

1. gebrek aan zegen vanuit de top (kernkabinet en alle SG's);
2. onvoldoende bereidwilligheid vanuit de overheid mee te werken (met name van ICTU, DICTU en Logius);
3. de huidige bedrijfscultuur bij de overheid;
4. zwakke bemensing vanuit de overheid;
5. onvoldoend nuchter en zakelijk management.

## **XI. Hoe nu verder?**

Deze notitie is helaas langer geworden dan ik had bedoeld. In 1657 schreef Blaise Pascal een te lange brief aan een goede vriend, met het excuus dat hij geen tijd had om een kortere brief te schrijven. Dat gevoel heb ik ook.

Wellicht vinden sommige lezers mijn uitspraken nogal direct. Maar ja, zachte heelmeeesters maken stinkende wonden. De tijd om alles te bedekken onder de mantel der liefde is voorbij: mouwen opstropen en beginnen.

In het verleden zijn er wat adviesbureaus en IT-leveranciers geweest die de overheid een te rooskleurig beeld schetsten vanwege de te verkrijgen omzet. Dat moet afgelopen zijn; geen hemelse taferelen maar de botte werkelijkheid.

*Een paar jaar geleden sprak ik een manager van de strategie & architectuur club. Hij zei: Daan als we in een dipje zaten lieten we een topconsultant komen, dat gaf ons weer wat lucht voor een aantal dagen. Als we een echt probleem hadden dan lieten we een toparchitect komen. Kost wat meer, maar dan krijg je wel een blijvende oplossing.*

Deze notitie is de subjectieve weergave door een burgerinitiatief. Ik hoop dat deze notitie als een katalysator gaat dienen om de discussie over de modernisering van de overheid vorm te geven op het hoogste niveau.

In Nederland wordt gevraagd om sterk leiderschap. Dus ik neem aan dat elke SG (na overleg met de betreffende bewindspersoon, zelf een antwoord geeft op deze notitie, en dat niet laat doen door een ondergeschikte medewerker of zich verstoopt achter het collectief door te verwijzen naar BZK, DGGO of CIO-Rijk.

Ik vind het ook niet erg als de SG als antwoord geeft: 'ik vind dit onderwerp absoluut oninteressant of dat schuiven we door naar volgende kabinetten'. Alles beter dan niet reageren!

# Bijlage I Toelichting Uitgangspunten

## 1. Burger en bedrijf staan centraal in de architectuur en zijn het startpunt voor het ontwerp

De overheid heeft per definitie een regelende, voorwaarde scheppende en ondersteunende rol m.b.t. allerlei maatschappelijke systemen waarvan de daadwerkelijke operatie zich in de samenleving bevindt. Veel overheidsvraagstukken moeten daarom worden gezien vanuit operationele processen die buiten de overheid liggen. De vraag welke diensten en digitale infrastructuren de overheid moet bieden ten dienste van hen, dient te worden gesteld aan die burgers en bedrijven. Beter nog, die infrastructuur dienen eigenlijk vorm gegeven te worden in samenwerking met die burgers en bedrijven. Van 'klantgericht' naar 'door de klant gewenst'. De processen op uitvoerend niveau dienen te worden ontworpen vanuit de behoefte van de burger.

Hoewel burgers en bedrijven centraal staan, dient voor de ambtenaren en hun managers een uitdagende persoonlijke digitale werkruimte te worden ontworpen, waardoor zij hun werk effectief, efficiënt en met plezier kunnen uitvoeren. wees zuinig op ambtenaren in de uitvoering!

## 2. Wet- en regelgeving moet adequaat te ondersteunen zijn door IT

De ingangsdatum van wet- en regelgeving wordt bepaald na een uitvoerbaarheidstoets. Een toets waarin wordt onderzocht of die wet- en regelgeving dan wel veranderingen daarop, eenvoudig kunnen worden ondersteund met IT.

## 3. Herontwerp het functioneren van de overheid

Herontwerp het bedrijfsgebeuren (de operating modellen) op grond van de data-platformen. Het simpel maken van processen moet wel doordacht (systeemtheorie + cybernetica), gefaseerd en onder discipline worden uitgevoerd.

## 4. De overheid toont visie op haar digitale toekomst, naar buiten en naar binnen

Het 9-vlaksmodel van de Universiteit van Amsterdam (zie o.a. [https://pure.uva.nl/ws/files/3261938/16054\\_2000\\_19.pdf](https://pure.uva.nl/ws/files/3261938/16054_2000_19.pdf)), verdeelt het werkveld in 'richten' (visie), 'inrichten' en 'verrichten'. Dit op de gebieden: 'bedrijfsgebeuren', 'informatievoorziening' (informatie, data en kennis) en IT (applicaties/apps en technische infrastructuur). Bij de overheid wordt teveel 'verricht' zonder dat er een duidelijke 'richting' is, laat staan een 'inrichting'.

Zonder concrete visie en bijbehorende digitale architectuur lijkt de interoperabiliteit binnen de IT van de overheid een onhaalbaar doel.

## 5. Zonder goedgekeurde architectuur wordt er niet gebouwd

Architectuur geeft overzicht (van wat we hebben), onmisbaar om de impact te zien van de verandering. Zonder duidelijke architectuur is een opdrachtgever overgeleverd aan de leveranciers.

Houd architectuur simpel te begrijpen en los van technische zaken. Architectuur moet begrijpelijk zijn voor de Tweede Kamer, en IT-systemen horen 'Tweede Kamer proof' te zijn.

Vaak zijn architecturen niet direct realiseerbaar, omdat de winkel open moet blijven tijdens de verbouwing. In dat geval worden tussenarchitecturen geformuleerd met road maps hoe het einddoel te bereiken

## **6. Zonder renovatie heeft nieuwbouw geen zin**

Het totale IT-bouwwerk bij de overheid is grotendeels organisch gegroeid, inclusief de bijbehorende organisaties. Dit moet tegen het licht worden gehouden vanuit de systeemtheorie en cybernetica. De verkokering van de overheid kan pas worden opgelost na de architectuurstudie. De aanpak van lastige legacy in oude systemen, is pas zinvol na de platformisering (zie bijlage II).

## **7. De overheid wordt datacentrisch ingericht**

Het is buitengewoon belangrijk dat de top van de overheid doordrongen raakt van het feit dat de dataficering van de maatschappij iets anders is dan de automatisering van informatiesystemen of het automatiseren van processen. Een gevolg van toenemende dataficering is een onvermijdelijke vervlechting van private en publieke belangen. Dit wordt vooral zichtbaar in de wijze waarop de overheid betrokken raakt bij de platformisering:

- Regelgevend om te zorgen dat private platformen optimaal kunnen functioneren, maar geen publieke belangen schaden.
- Als gebruiker van platformen, waarbij ervoor wordt gezorgd dat het gebruik voldoende beveiligd is.

De overheid hoort ook te faciliteren dat alle data van de burger onder zijn/haar eigen regie valt. Het ter beschikking stellen van data van een burger (betaald dan wel onbetaald), mag alleen geschieden met diens expliciete, nadrukkelijke instemming.

## **8. Documentatie aanpassen aan het digitale tijdperk**

Veel documentatie die mij de afgelopen 5 jaar ter advisering/beoordeling werd voorgelegd was:

- te lang;
- te saai;
- te weinig relevant;
- te veel tekstueel georiënteerd.

Dit past echt niet in de dynamiek van het digitale tijdperk.

Veel documenten werden ondertekend door een groep waarvan niet alle leden verstand hadden van het totale document. Dames en heren ambtenaren, zet je handtekening alleen onder die passages waar je zelf echt verstand van hebt.

## **9. Als je het niet kunt beveiligen, moet je het ook niet willen bouwen**

Voortsnellende digitalisering kan de samenleving vooruit helpen. Maar vanuit security betekent dat ook dat de te beschermen digitale ruimte explodeert. Dat leidt tot een groot besturingsvraagstuk. Wat moeten we en wat kunnen we in die veel grotere digitale ruimte over enkele jaren? Een aanpak met een lijstje regels ('standaarden', dan wel 'best practices') en meer bewustzijn zoals vaak voorgesteld, faalt al jaren. Op dezelfde manier doorgaan zal dezelfde resultaten geven. Te weinig, voor de huidige mate van digitalisering, véél te weinig als die mate nog toeneemt.

De krantenberichten over cybersecurity variëren van onbedoelde nalatigheid tot cowboyachtige verhalen van hitsige hackers en spionerende vreemde mogendheden.

Het wordt tijd dat de overheid komt met een rustige, weloverwogen benadering op functioneel niveau, anders krijgen bestuurders en eindgebruikers nooit affiniteit met dit cruciale onderwerp. De meeste burgers zijn niet geïnteresseerd in een technisch feestje. Trouwens, zonder architectuur (orde, samenhang, stabiele constructies en eenvoudige toegangspaden) is beveiliging ondoenbaar.

Een zeer oude wijsheid uit de cybersecurity 'inbraak mag niet leiden tot doorbraak'. Je kunt niet voorzien wie waar hoe probeert in te breken, daarom is het de kunst snel te detecteren en de inbraakschade terug te draaien. In de 70'er jaren werd defensief programmeren toegepast. Dus niet alleen invoer van buiten het systeem werd op validiteit gecontroleerd, maar ook invoer vanuit een ander deel van dat systeem. Dit voorkwam dat fouten zich voortplanten door het systeem. Deze filosofie zou ook gebruikt kunnen worden bij doorbraak.

Trouwens het gevecht rond de cybersecurity is nog nauwelijks begonnen. Hackers worden nu al ondersteund door kunstmatige intelligentie, maar straks worden ze vervangen door softbots. Een spannende toekomst!

## **10. De overheid gaat zich gedragen als een grote IT-gebruiker**

De overheid dient te leren van andere grote IT-gebruikers als Shell, Philips, AkzoNobel, DSM en enkele grote financiële instellingen. De overheid is trouwens de grootste IT-werkgever in Nederland. Het wordt tijd dat zij zich als zodanig gaat opstellen. De overheid kan niet functioneren zonder IT'ers. Maak van de overheid ook de meest aantrekkelijke werkgever in de IT.

De overheid is groot genoeg om:

- Niet afhankelijk te hoeven zijn van externe expertise, behoudens in de beginfase van de transformatie. Zet eigen CoE's op.
- Lucratieve deals te kunnen afsluiten met externe IT-leveranciers.
- Toptalent aan te trekken.

Het zal zelfs blijken dat de overheid een zeer aantrekkelijke klant zal zijn voor wereldspelers in de IT-sector, als zij zich wil bevrijden van het Calimerocomplex.

## **11. Met IT-georiënteerde innovatie wordt nuchter en zakelijk omgesprongen (zelfs met AI)**

Het ultieme doel voor de overheid is een intelligente organisatie opererend in een intelligente omgeving. Hiervoor is digitale innovatie nodig. Maar wel stap voor stap, en onder architectuur.

## **12. De overheid erkent, en plein publique, dat zij niet zonder externe hulp kan, althans in de beginfase van de transformatie**

De overheid kan niet uit haar IT-problemen komen zonder hulp van het bedrijfsleven, van zorgvuldig geselecteerde onafhankelijke onpartijdige ZZP'ers en van energieke gepensioneerde IT-toppers.

Zij kan dat niet met de eigen managers die die IT-problemen hebben gemaakt dan wel hebben gedoogd. Maar ik geloof ook niet in werk laten overnemen door externen. Ik geloof in het coachen van ambtenaren door bovenstaande externen (zorgvuldig geselecteerde ZZP'ers en vitale oudjes). Een coach als een soort gefactureerde buddy/maatje voor een korte periode.

Het bedrijfsleven kan voorbeeldoplossingen, expertise en voorlichting leveren voor IT-situaties waarmee de overheid nog worstelt. Mits de probleemsituatie bij de overheid goed is gedefinieerd.

### **13. Besturing en bewaking van het programma dient nuchter, zakelijk en transparant te zijn**

Er zijn in het IT-gebeuren vier cruciale rollen: (1) opdrachtgever, (2) architect, (3) projectleider en (4) CIO. De eerste drie zijn resp. de invulling van 'willen', 'kunnen' en 'doen'; dit komt op meerdere hiërarchische niveaus voor. De digitale architect kan ook worden ingezet in de rol van regisseur (gedelegeerd opdrachtgever). Deze constructie komt in de fysieke bouw regelmatig voor.

Daarbij is polderen<sup>4</sup> taboe: slechts één kapitein op het schip. Een kapitein die gevraagd en ongevraagd meesprekt in de ministerraad.

De CIO wordt in deze notitie gezien als de eindverantwoordelijke over de gehele informatievoorziening.

Een nuchter en zakelijk auditschema is een absolute vereiste, waarbij IT-projecten onder de loep worden genomen: aan het begin<sup>5</sup>, aan het einde<sup>6</sup> en tijdens het project op voortgang en besteding<sup>7</sup>; op naleven van het kwaliteitssysteem; en de kwaliteit van de (tussen)producten<sup>8</sup>.

Zet een adviesraad op van C-level uit het echte bedrijfsleven (dus excl. de IT-leveranciers en de grote adviesbureaus). Beloon deze functionarissen met een commissariaatbeloning.

Zet een klankbordgroep op van IT-ambtenaren, bestaande uit toparchitecten uit de verschillende organisaties in de publieke sector.

### **14. Alle betrokken stakeholders dienen voortdurend bij de les te worden gehouden**

Een fout uit het verleden is dat de groep eindgebruikers op een te laat moment in de ontwikkeling wordt aangehaakt. Dat zijn niet alleen de eindgebruikers uit de overheid, maar ook de burgers en het echte bedrijfsleven. Meestal zijn dan al belangrijke keuzes gemaakt en kunnen er vaak geen aanpassingen meer worden gedaan.

Dit is in feite de groep waar we het voor doen, dus laten we deze groep ook vroegtijdig raadplegen en waar mogelijk deel uitmaken van het ontwikkelproces. Medewerkers en burgers zijn slimmer dan vaak gedacht wordt, en we konden wel eens verbaasd zijn over de serieuze rol die ze kunnen vervullen.

---

<sup>4</sup> Consensusaanpak

<sup>5</sup> Projectdiagnose. Staat het project goed in de startblokken.

<sup>6</sup> Projectevaluatie, met expliciet de leerzame ervaringen

<sup>7</sup> Projectmanagement audit

<sup>8</sup> Zijn de producten conform het kwaliteitssysteem en zijn ze nuttig/buikbaar voor de eindgebruiker.

Als belastingbetaler pleit ik al sinds de eerste CIO Rijk voor een echt, objectief en onafhankelijk IT-dashboard over alle automatiserings- en digitaliseringsinspanning boven de 10 miljoen euro. Een dashboard op een publiek toegankelijke website.

## **Bijlage II Platformisering**

Hierbij een korte uitwerking van de wijze waarop de overheid bij platformisering is betrokken:

1. Platformen veranderen de structuur van het bedrijfsleven door de ketens met toegevoegde waarde om te zetten in netwerkachtige structuren en ontlopen hun verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld omdat ze geen werknemers in dienst hebben, maar uitsluitend de faciliteiten aanbieden van het platform. Het verdienmodel van platformen en gebruikers van het platform is vaak ondoorzichtig, omdat de verhandeling van data vaak een grotere inkomstenbron is dan de verhandeling van producten. Op basis van een heldere digitale visie van de overheid moeten regels worden opgesteld om er voor te zorgen het efficiënte en effectieve gebruik van platformen (IT infrastructuur, beschikbare data en algoritmes, kennis en communicatiemogelijkheden), wordt gefaciliteerd. Publieke belangen kunnen het best worden verankerd in de mechanismen van de platformen zelf.
2. Overheidsorganisaties maken in toenemende mate gebruik van vaak wereldwijd opererende private platforms. We moeten toe naar een situatie dat alleen na heldere en openbare afspraken met platformeigenaren en in een beveiligde omgeving, door overheidsdiensten gebruik kan worden gemaakt van private platformen. Overheidsdiensten moeten bij het gebruik van private platforms (een zekere mate van) toegang krijgen tot de door het platform geproduceerde (reputatie) data.
3. De overheid kent een strakke verticale structuur, waardoor er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de beschikbare kennis en ervaring binnen diverse overheden. De structuur leent zich er niet voor om opgedane kennis en ervaring te delen. In een bepaalde mate moet de strakke structuur gedeeltelijk overgaan naar een netwerkstructuur. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door groeikernen (platformen) in te richten op basis van bepaalde expertises, die dan knooppunten vormen in een netwerk. Hoewel er wel initiatieven zijn, bijvoorbeeld bij het CBS en op gemeenteniveau, loopt de overheid achter op de platformisering, zoals die zich in de samenleving ontwikkelt. De ministeries en andere overheidsdiensten (in afgeslankte vorm) maken gebruik van deze expertise centra, die als IT-platform zijn ingericht.
4. Platforms leunen voor een belangrijk deel op data en de bewerking van data door (lerende) algoritmes. Voor het gebruik van data is er de AVG, maar wat eigenlijk veel belangrijker is, er zouden (betrouwbaarheid) eisen gesteld moeten worden aan algoritmes. Algoritmes zijn vaak bedrijfsgeheim en het gebruik er van is nauwelijks te controleren. Er moeten daarom aantoonbare betrouwbaarheidseisen worden gesteld aan algoritmes, en een beschrijving van de functionaliteit zou verplicht moeten worden gesteld.
5. Aan platforms moeten andere toepassingen of platforms kunnen worden gekoppeld. Dat gebeurt via API's. Hoewel een API een koppelmogelijkheid geeft zonder de functionaliteit van het achterliggende te kennen, zijn er toch veel vrijheidsgraden en kan iedere API verschillend zijn. Om te voorkomen dat er te

veel API's moeten worden ontwikkeld heeft het veel voordelen om afspraken op overheidsniveau (of beter op EU niveau) te maken over API's van de verschillende platforms die door overheidsdiensten worden gebruikt.

6. De overheid moet zoveel mogelijk aansluiten op ontwikkelingen op EU niveau, zoals bijvoorbeeld op Next Generation Internet en het initiatief voor een Europese cloudplatform Gaia-X.

De overheid dient een groot aantal dataplatformen te creëren om haar snelheid van handelen substantieel te kunnen verhogen.

## **Bijlage III: Voorafgaande publicaties**

Dit is de tiende notitie voortkomend uit het burgerinitiatief om de overheid de helpende hand toe te steken.

1. [De IT-situatie bij de overheid, ontdekken en erkennen van problemen](#) (CIO Magazine, november 2018).
2. [Wat als de burger nou eens echt klant van de overheid was?](#) (FD, 20 juni 2019).
3. [Rijsenbrij: 'Ik wil de overheid wakker schudden'](#) (Elsevier, 1 oktober 2019).
4. [Aanzet tot een IT-Deltaplan voor de overheid Versie 0.3](#) (IT-Executive, 31 oktober 2019).
5. Commentaren op het IT-Deltaplan (2020): <https://itexecutive.nl/it-deltaplan-overheid/>.
6. [Manifest 'Ontwikkeling Digitale Overheid'](#) (Daan Rijsenbrij, Guido Bayens, 29 februari 2020).
7. [Nederlanders hebben recht op een modern gedigitaliseerde overheid](#) (IT Executive, 30 maart 2020).
8. [Misvattingen over de 'Aanzet tot een IT-Deltaplan voor de overheid', versie 0.3](#), (Daan Rijsenbrij, 20 april 2020).
9. [Commentaar 'Troonrede & Miljoenennota'](#) (Daan Rijsenbrij, 15 september 2020).