

Dit is een reactie op het discussiestuk van Daan Rijsenbrij op zijn vraag aan mij om na te denken over een IT-deltaplan voor de overheid¹. Het is een aanvulling en feedback op Deltaplan, reeds gepubliceerde reacties en rapporten waarin al veel waardevols staat. Het concept Deltaplan lost de onderliggende oorzaken echter nog onvoldoende op en is op punten denk ik ook niet realistisch en evenwichtig maar dat kan een bewuste keuze zijn om de discussie te voeden.

“Voor een complex vraagstuk zijn geen simpele oplossingen en de beste stuurlui staan aan wal”

Deze week publiceerde het SCP de nieuwste cijfers over waar Nederlanders zich druk over maken en waar de regering meer geld aan moet uitgeven. Een deltaplan voor de IT² van de overheid stond niet op 1 en komt in de lijsten niet voor. Zelfs betere (digitale) dienstverlening door de overheid wordt niet genoemd.

In de evaluatie van Berenschot³ van het resultaat van het regeringsprogramma Digitaal 2017 (het jaar dat alle burgers en bedrijven hun zaken digitaal met de overheid zouden kunnen regelen volgens het regeerakkoord van Rutte II) staat als eerste aanbeveling voor overheidsbrede programma's op het gebied van digitalisering: “Neem een maatschappelijke opgave als vertrekpunt”.

In het evaluatierapport staan nog meer goede aanbevelingen die ik maar even samenvat onder de noemer “bouwrijp maken”. Overigens is de conclusie van de staatssecretaris ook dat “de digitale dienstverlening van overheidsorganisaties in 2017 een goed peil heeft bereikt”.

Digitaliseren is geen doel maar een middel! Het ontbreekt in mijn ogen bij veel zogenaamde “IT-projecten” bij de overheid aan een duidelijke formulering van wat met het project bereikt moet worden en waarom dat goed is voor de samenleving. En vervolgens gaan veel van de problemen die Daan in zijn eerste proeve opsomt hun werk doen. Die problemen zijn deels ook onder de noemer te brengen van “bouwrijp maken”.

Onder bouwrijp maken versta ik dan alle activiteiten die vooraf nodig zijn om succesvol een verandering te gaan realiseren en de organisatie die het moet gaan waarmaken in goede startpositie te brengen. Denk aan een gecommiteerde (politieke) opdrachtgever en een duidelijk doel, of een business case of MKBA⁴ zo u wilt. Aan communicatie over dat doel en waarom de verandering nodig is, inspraakprocedures, organiseren van “tegenspraak”, een vergunning, een capabel ontwerpteam (vormgeven) dat in contact staat met de eindgebruikers en dat, zoals Daan ook betoogd, de hele periode verbonden blijft aan het doel net zoals de opdrachtgevers. Een bouwteam dat wordt samengesteld als duidelijk is wat de opgave ongeveer gaat worden en ga zo maar door.

Terug naar de maatschappelijke opgave. Belangrijke wensen van burgers zijn:

1. Beter onderwijs (81%);
2. Betere Zorg (79%);
3. Bestrijden van armoede (76%);
4. Meer veiligheid op straat (67%);
5. Meer werkgelegenheid (58%)

Burgers vragen niet om architectuur of om technische oplossingen. Dat zijn middelen in dienst van een doel. Wat verwacht de burger eigenlijk van de overheid? Wat zijn dan de kernwaarden (transparantie, inclusie, rechtszekerheid etc. naast uitstekende dienstverlening), hoe vertalen die zich naar digitalisering?

¹ <https://itexecutive.nl/it-deltaplan-overheid/>

² Ik gebruik consequent InformatieTechnologie maar ICT mag ook. De kern is dat het een aanduiding van digitale technologie is die de omgang met informatie en communicatie ingrijpend heeft veranderd in vergelijking met de analoge technologie van drukwerk en fysieke interactie.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/02/07/kamerbrief-bij-rapport-evaluatie-programma-digitaal-2017>

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/03/31/werkwijzer-voor-maatschappelijke-kostenbatenanalyse-van-de-digitale-overheid>

Bij het maatschappelijke vraagstuk van de mobiliteit (hoe wil ik mij verplaatsen) zijn OV, auto en fiscaal gestimuleerde elektrische fiets de “verplaatsingstechnologie” om een doel te bereiken. Hoe draagt informatietechnologie dan bij aan een doel? Daarvoor moeten we terug naar de vraag wat informatie (en communicatie) eigenlijk betekenen in de context van dat doel. Ik sluit me aan bij de reactie van Paul Oude Luttighuis⁵ en ben van mening dat door de jarenlange aandacht op de technologie de eigenlijke vragen over de informatie en communicatiebehoefte naar de achtergrond zijn verdwenen en nu opeens onderdeel zijn geworden van de technologie terwijl ze onderdeel zijn van de bedrijfsvoering of uitvoering⁶.

Paul wijst ons ook op het onlangs verschenen boek van Tjeenk Willink. Ook anderen luiden de noodklok⁷. Veel uitvoeringsorganisaties kampen met overbelaste mensen (rechtspraak, politie, zorg, onderwijs etc.). Mede als gevolg van ingeboekte efficiency winsten die met IT zouden worden behaald. De burger is veeleisend geworden en tolereert geen nee, of wachten of gewoon domme pech. De politiek heeft een voortdurende regelreflex (dit mag nooit meer gebeuren!). Door voortdurende jacht van de media op een fout ligt de nadruk bij de overheidsbestuurder op verantwoording afleggen en controle in plaats van vertrouwen in de eigen professionaliteit en uitleg geven over de weerbarstige keuzen van het leiderschap en de kosten en risico's van de verandering.

Deze vraagstukken lossen we met betere IT systemen of dienstverlening niet op terwijl de ambitie hoog is⁸. Zoals Paul en Piet de Kam⁹ terecht aangeven vergt een visie of deltaplan op de IT van de overheid eerst een visie op de overheidsuitvoering (let wel de overheid is in haar andere rol ook spelbepaler voor die uitvoering en dus scheidsrechter en speler tegelijk maar we richten ons omwille van de eenvoud maar even op de uitvoeringstaken). Tjeenk Willink geeft daarbij aan dat het handhaven van de democratische rechtsstaat belangrijker is dan als een bedrijf opereren en de dienstverlening efficiënt maken.

Het is mijn overtuiging dat de oorzaken van de problemen die Daan benoemt nog onvoldoende zijn onderzocht. Zeker niet wetenschappelijk. En zoals de commissie Elias al aan gaf, de overheid leert slecht. Er zijn al zoveel rapporten en evaluaties geschreven en waarom worden de adviezen daaruit dan zo slecht opgevolgd? Welke systemische onvolkomenheden zitten er in de wijze waarop de overheid met haar digitalisering om gaat? Een goede probleemanalyse ontbrak vooralsnog. Onlangs verscheen echter een rapport over de governance van het IT portfolio van de overheid¹⁰ waarin een probleemanalyse staat en aanbevelingen die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de gewenste verbetering. Minister Knops zegt dat hij deze over neemt.

Ik vrees echter dat in het Deltaplan van Daan en het rapport de maakbaarheidsgedachte en die van zegevierende rationaliteit de boventoon voert. Hoewel veel van de genoemde problemen bestaan zijn de oorzaken niet zo evident als het lijkt. Met name de samenloop van oorzaken zorgt in het algemeen voor falen, net als bij vliegcrashes. En dat maakt de voorspelbaarheid ervan des te moeilijker. De externe audits door het BIT, de Audit Dienst Rijk, de Rekenkamer, externe onafhankelijke auditors (waaronder ook Daan) hebben zeker hun waarde maar ze zijn toch een beetje als de beste stuurlied die aan wal staan. Ik weet uit eigen ervaring dat “in the heat of the moment” er vaak hele andere afwegingen worden gemaakt, andere belangen spelen en het lastig is om de regels uit het handboek na te leven! In de dynamiek van een complex verandertraject met IT worden elke dag beslissingen genomen gebaseerd op het inzicht en de randvoorwaarden die op dat moment gelden. Er zijn veel

⁵ <https://itexecutive.nl/wp-content/uploads/2019/12/2019-12-28-driehoeksrelaties-reactie-POL-op-stuk-IT-deltaplan-overheid.pdf>

⁶ <http://intelligence.agconnect.nl/content/succes-probaat-middel-tegen-falen>

⁷ <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2258964-grote-zorgen-over-politie-en-justitie-de-hele-keten-dreigt-vast-te-lopen.html>

⁸ <https://www.digitaleoverheid.nl/nl-digibeter2019/>

⁹ <https://itexecutive.nl/wp-content/uploads/2019/12/Commentaar-op-Aanzet-tot-een-IT-Deltaplan-voor-de-overheid.pdf>

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/rapporten/2019/12/20/rapport-iv-en-overheid-de-pubertijd-voorbij-op-weg-naar-volwassenheid>

externe factoren die je niet zelf in de hand hebt, een nieuw bestuur of politieke leiding die anders naar het vraagstuk kijkt en je plannen doorkruisen, een leverancier die ook met andere klanten te maken heeft, mensen die je project verlaten die op sleutelfuncties zitten, etc. Het is mijn ervaring dat een deel van de problemen je overkomt. We moeten ons dus richten op de aspecten die je wel in de hand hebt. Een goede project hygiëne met duidelijke Go momenten en criteria en georganiseerde tegenspraak die dwingt tot motiveren van besluiten. Een ontwerp dat toekomstvast en aanpasbaar is. Het vereist kwaliteitsdenken in het project zelf, nee durven zeggen en veel uitleggen. Een professionele houding en kennis.

Daarom denk ik dat meer onderzoek nodig is in dit jonge vakgebied, dat zo veel meer aspecten raakt dan techniek. Juist het multidisciplinaire karakter vraagt om een onderzoek waarin bestuurskunde, informatica, informatietechniek maar ook sociologie en veranderkunde een rol moeten krijgen. Het gaat om veel meer dan de techniek. Zoals Martin van den Berg¹¹ terecht aangeeft zijn besluiten over IT investeringen complex ook door veel factoren die niks met de techniek te maken hebben. Dit valt ook te lezen in de bijdrage van Rik Maes aan het denken over digitalisering¹².

Ik wil daarom pleiten voor drie extra actielijnen in aanvulling op het rapport van ABDTOPConsult om een bijdrage te leveren aan het oplossen van de door Daan geschetste problemen:

1. Geef als overheid meer ruimte en opdracht om fundamenteel wetenschappelijk onderzoek te doen naar de besturing en realisatie van complexe veranderprojecten met ICT. Veel ministeries hebben onderzoeksbureaus voor specifieke beleidsterreinen. De CIO Rijk ontbeert dit vooralsnog. Dit ontbreekt nog als aanbeveling en moet ook leiden tot een analysemodel zoals door Guido Bayens¹³ voorgesteld om de complexiteit te kunnen benoemen.
2. Investeer in de professionalisering van het vakgebied (de architectuurfunctie) zoals ook bepleit in het rapport en in antwoord op de motie Middendorp maar doe dit specifiek in samenwerking met de wetenschap en de beroepsgroep door het opzetten van een volwaardige wetenschappelijke masteropleiding. Ik verwijs naar het initiatief van de onafhankelijke architect¹⁴. Dit moet ook voor de overheid de benodigde expertise en kennis gaan leveren. Dit kan uitstekend gecombineerd worden met actielijn 1.
3. Betrek zo vroeg mogelijk in de beleidsvorming de expertise van een onafhankelijke informatieprofessional die ongebonden de impactanalyse van de gewenste verandering op de ICT en organisatie kan maken (als het CIO-oordeel maar dan wel veel dichter op het traject). Met daarin een expliciete uitspraak over nut- en noodzaak (maatschappelijk belang vs technologische gedreven innovatie). Borg dit in de genoemde governance en maak die analyses ook openbaar! Zodat de besluitvorming echt transparant is en men vooraf weet waar men aan begint.

7 januari 2020

Rutger Gooszen EMIM CISA

Architect en management adviseur bij Verdonck, Klooster en Associates.

¹¹ <https://itexecutive.nl/wp-content/uploads/2019/12/Het-is-onverantwoord-IT-besluiten-te-nemen-zonder-architectuur.pdf>

¹² <https://rikmaes.ghost.io/geen-digitale-transformatie-zonder-mentale-transformatie/>

¹³ <https://itexecutive.nl/wp-content/uploads/2019/12/Betere-overheidsdienstverlening-Puzzelen-met-uiteenlopende-suggesties-Guido-Bayens.pdf>

¹⁴ www.onafhankelijkearchitect.nl