



'Rumour has IT'

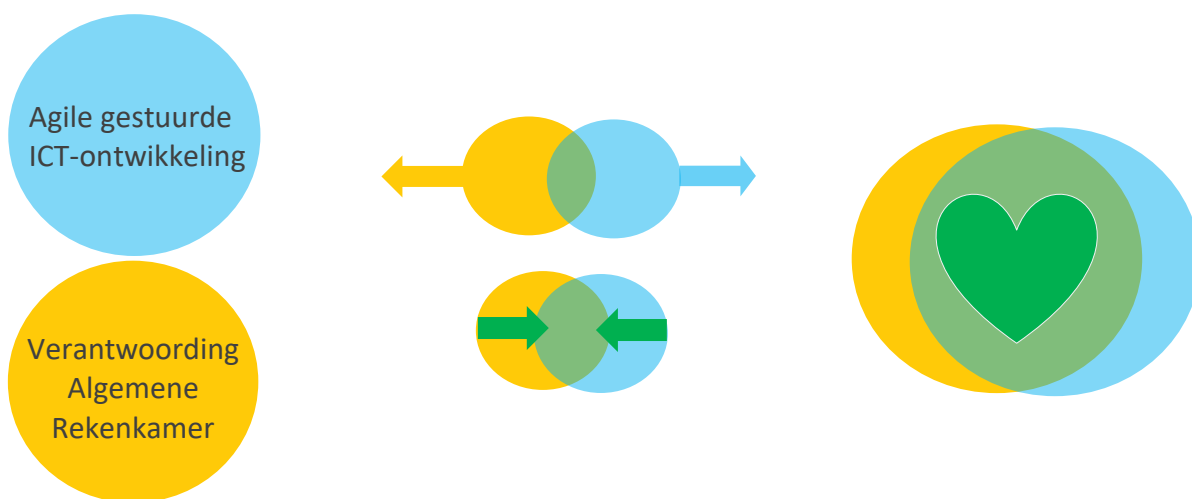
Is agile verantwoord ?



Rianne Bennink

Samenvatting

ICT-ontwikkeling binnen de overheid is al decennialang een gevoelig onderwerp. Vaak worden de budgetten en planningen overschreden, zonder dat er uiteindelijk tevredenheid is over hetgeen er opgeleverd wordt. Vanuit de Algemene Rekenkamer is er de afgelopen decennia regelmatig aandacht aan de problematiek rond ICT-ontwikkeling besteed. Waarbij het de rol van de Algemene Rekenkamer is om de zinnige, zuinige en zorgvuldige besteding van de overheidsuitgaven te controleren. In toenemende mate worden vanuit de ICT-ontwikkeling de toepassing van agile methodes als oplossing gezien voor de omgang met complexe ICT-ontwikkelingsprocessen. Waar traditionele methodes beginnen met een blauwdruk die zo precies mogelijk wordt uitgevoerd, daar gaan agile methodes uit van geleidelijke ontwikkeling door het zetten van kleine stapjes in een hechte samenwerking tussen de verschillende relevante actoren. Voor de verantwoording betekent dit dat er geen blauwdruk is die als checklist gebruikt kan worden om te toetsen of alles zoals afgesproken opgeleverd is. De Algemene Rekenkamer heeft traditioneel vooral aandacht voor het rechtmatige en doelmatige handelen van de Rijksoverheid. Dus of er volgens de regels en effectief en efficiënt gewerkt wordt. Dit staat op gespannen voet met de uitgangspunten van het agile werken, die meer overeenkomsten kennen met de uitgangspunten van de network governance theorie. Duurzame samenwerkingen, continue ontwikkeling, het leveren van publieke waarde staan hierin centraal als oplossingsrichting voor wicked problems. In deze scriptie worden de uitdagingen rond de verantwoording van agile gestuurde ICT-ontwikkelingen verkend, de spanningen tussen verantwoording en agile werken en de manieren waarop er vanuit verantwoording en vanuit ICT-ontwikkeling bijgedragen kan worden aan het bereiken van een betere werkrelatie. Een relatie die vanwege de verschillende belangen altijd een gezonde spanning zal kennen. Maar wel een relatie waar beide partijen zo goed mogelijk bijdragen aan het verbeteren van de ICT-ontwikkeling binnen de Nederlandse overheid.



Trefwoorden: ICT-ontwikkeling, agile werken, verantwoording, overheidssturing, wicked problems, network governance, publieke waarde, Digitaal Stelsel Omgevingswet, Algemene Rekenkamer

1. Inhoud

Samenvatting	2
1. Inhoud	3
2. Inleiding.....	5
2.1 Doelstelling	5
2.2 Onderzoeksvragen	6
2.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	7
2.4 Afbakening	7
2.5 Leeswijzer.....	7
3. Onderzoeksmethode	10
3.1 Grounded theory methode.....	10
3.2 Case studies	10
3.3 Selectie van respondenten	12
3.4 Desk research.....	13
3.5 Ontwerpend onderzoek.....	13
3.6 Data analyse.....	14
3.7 Betrouwbaarheid en validiteit	15
4. Probleemverkenning.....	20
4.1 Algemene Rekenkamer	20
4.2 Digitaal Stelsel Omgevingswet.....	23
4.3 Theorie	30
4.4 Conclusies en discussie	33
5. Duiding overheidssturing, ontwikkelmethodiek en verantwoording.....	35
5.1 Duiding via model	35
5.2 Toepassing model	45
6. Verantwoording van agile gestuurde ICT-ontwikkelingen	51
6.1 Overheidssturing gericht op samenwerking.....	51
6.2 Agile ICT-ontwikkeling	54
6.3 Verantwoording Agile ICT-ontwikkeling	59
6.4 Theoretische noties	67
7. Conclusies	70
8. Discussie.....	73
9. Aanbevelingen	77
Verwijzingen.....	78
BIJLAGE: Onderzoeksproces	84

2. Inleiding

De dienstverlening van de Rijksoverheid aan de burger is in toenemende mate afhankelijk van ICT. De ontwikkeling van ICT is nodig om deze dienstverlening in stand te houden en verder te brengen. Regelmatig komen grote ICT-ontwikkelingen van de overheid negatief in het nieuws. Ze gaan vaak ruim over hun budget heen, leveren niet op wat is beoogd of mislukken zelfs geheel (Commissie Elias, 2014). Recente voorbeelden hiervan zijn de operatie BRP, de digitalisering van de rechtspraak via KEI en problemen met verouderde ICT-systemen (legacy) bij de Belastingdienst.

De problematiek rond de sturing op grote ICT-ontwikkelingen is geen nieuw vraagstuk. Ook voor de Commissie Elias in 2014 en de oprichting van het Bureau ICT Toetsing (BIT) in 2015 zijn er diverse rapporten over dit onderwerp verschenen, bijvoorbeeld van de Algemene Rekenkamer in de jaren '80 (Algemene Rekenkamer, 1985). In toenemende mate worden agile werkwijzen nu gezien als de betere manier om ICT te ontwikkelen, ten opzichte van de traditionele waterval-methode. Zo heeft bijvoorbeeld ICTU de waterval-aanpak achter zich gelaten. ICTU zag ontwikkelingen met een waterval-aanpak vaak niet het gewenste opleveren door de gebrekkige afstemming tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer en doordat wensen en de omgeving tijdens de ontwikkeling veranderen. Inmiddels wordt agile vanuit ICTU als de standaardaanpak voor ICT-ontwikkeling gehanteerd, omdat zo stakeholders beter betrokken kunnen worden en er zo beter ingespeeld kan worden op veranderingen (Verweij & Vis, 2014).

Eén van de conclusies van de Commissie Elias was dat de structuur van verantwoording en besluitvorming bij ICT-projecten zeer gebrekkig is (Commissie Elias, 2014). De Algemene Rekenkamer voert verantwoordingsonderzoek uit en heeft daarnaast als taak om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Rijksoverheid te onderzoeken (Rijksoverheid, 2018). Vanuit deze taak doet de Rekenkamer al decennialang onderzoek naar de ontwikkeling van ICT binnen de Rijksoverheid. Maar hoe ga je met deze taak om als je de voortgang van een project niet naast een eerder gedefinieerd ontwerp, taakverdeling, budget en daarbij horend strak tijdsplan kan leggen? Oftewel, hoe verantwoord je agile gestuurde ICT-ontwikkelingen?

2.1 Doelstelling

Dit onderzoek heeft als doel om een bijdrage te leveren aan het denken over de verantwoording vanuit de Algemene Rekenkamer van via agile werkwijzen gestuurde ICT-ontwikkelingen binnen de Rijksoverheid. Dit hoop ik te bereiken door via een exploratieve insteek perspectieven hierop van respondenten vanuit zowel de casus van een agile gestuurde ICT-ontwikkeling in de vorm van het Digitaal Stelsel Omgevingswet als vanuit de Algemene Rekenkamer op te halen. Naast en vanuit deze empirische bevindingen zoek ik verder naar aanwijzingen vanuit de theorie van bestuurskunde, verantwoording en ICT-ontwikkeling. Deze empirische en theoretische inzichten confronteer ik met elkaar en vanuit deze confrontatie formuleer ik vervolgens theoretische noties over de mogelijke inrichting van de verantwoording van agile gestuurde ICT-ontwikkelingen. Daarmee hoop ik dat dit onderzoek zowel als uitgangspunt voor (deductief) vervolgonderzoek kan dienen als handvaten kan bieden voor de praktijk.

2.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Welke implicaties kunnen de adoptie van een agile werkwijze bij ICT-ontwikkelingen, zoals bij het Digitaal Stelsel Omgevingswet, voor de inrichting van de verantwoording vanuit de Algemene Rekenkamer hebben?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden heb ik de volgende deelvragen opgesteld.

Deelvraag 1: *Wat zijn de perspectieven vanuit de Algemene Rekenkamer op de verantwoording van agile gestuurde ICT-ontwikkelingen?*

- a) Hoe zien de respondenten de rol van de Algemene Rekenkamer?
- b) Waar zitten er spanningen tussen een agile werkwijze en verantwoording?
- c) Welke ideeën leven er over de manieren waarop er in verantwoording anders omgegaan kan worden met agile gestuurde ontwikkelingen, ten opzichte van meer traditioneel gestuurde ontwikkelingen?

Deelvraag 2: *Wat zijn de perspectieven vanuit de praktijk rond het Digitaal Stelsel Omgevingswet op de verantwoording van agile gestuurde ICT-ontwikkelingen?*

- a) Wat voor soort ontwikkeling is de Omgevingswet en het Digitaal Stelsel Omgevingswet?
- b) Waarom is er gekozen voor de adoptie van een agile werkwijze?
- c) Waar zitten er spanningen tussen een agile werkwijze en verantwoording?
- d) Welke ideeën leven er over de manieren waarop er in verantwoording anders omgegaan kan worden met agile gestuurde ontwikkelingen, ten opzichte van meer traditioneel gestuurde ontwikkelingen?

Deelvraag 3: *Wat zijn de voor dit onderzoek relevante theoretische inzichten, en hoe kunnen deze met elkaar in relatie worden gezien?*

- a) Wat zijn relevante theoretische inzichten over dit onderwerp vanuit de bestuurskunde?
- b) Wat zijn relevante theoretische inzichten over dit onderwerp vanuit de ICT-ontwikkeling?
- c) Wat zijn relevante theoretische inzichten over dit onderwerp vanuit het vakgebied van verantwoording?

Deelvraag 4: *Hoe verhouden de empirische observaties zich tot elkaar en tot de theoretische inzichten?*

Deelvraag 5: *Welke strategieën kunnen er worden gehanteerd voor de verantwoording van agile gestuurde ICT-ontwikkelingen?*

Deelvraag 6: *Welke aanbevelingen kunnen op basis van dit onderzoek gedaan worden?*

- a) Welke aanbevelingen voor vervolgonderzoek kunnen worden gedaan?
- b) Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden voor de praktijk van agile gestuurde ontwikkelprocessen en voor het werk van de rekenkamer?

2.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

De keuze voor dit scriptie-onderwerp is gebaseerd op de constatering dat de dienstverlening van de overheid in toenemende mate van ICT afhankelijk is, de ontwikkeling van ICT onder andere vanuit verantwoording vaak als problematisch wordt gezien en agile werken als oplossingsrichting voor de ontwikkeling van ICT in complexe situaties wordt gezien. In deze constatering zit de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek. Agile werken vertegenwoordigt een paradigma-verschuiving van vooraf plannen en dan uitvoeren naar meer continue ontwikkeling in gezamenlijkheid. Vanuit het besef dat je bepaalde vraagstukken nooit helemaal kan doordenken en oplossen, maar dat je in ieder geval wel input en draagvlak van een breed scala aan stakeholders nodig hebt. Verantwoording wordt in de context van ICT-ontwikkeling vaak gezien als extra belasting met een twijfelachtige meerwaarde. De paradigmaverschuiving die tot uiting komt in het agile werken vraagt mogelijk ook om veranderingen in de verantwoording. In dit onderzoek wordt vanuit de empirie van twee tegengestelde cases verkend of en waarom dit zo is. En hoe verantwoording in deze context een constructieve bijdrage kan leveren. Hierbij begeeft het onderzoek zich op het snijvlak van de bestuurskunde, verantwoording én ICT-ontwikkeling. Het snijvlak van deze disciplines wordt verkend en er wordt een manier gezocht om deze disciplines in relatie tot elkaar te beschouwen om zo handvaten voor de verantwoording te geven. De wetenschappelijke bijdrage van dit onderzoek zit in deze theoretische verkenning, het ontwerp van de handvaten, de verzamelde empirische observaties en de koppeling van de theorie aan de empirie.

2.4 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op de verantwoording van volgens agile methoden ingerichte ICT-ontwikkeling binnen de Rijksoverheid. Daarmee bevindt het onderzoek zich op het snijvlak van bestuurskunde, verantwoording en ICT-ontwikkeling. Deze theoretische perspectieven worden samengebracht met perspectieven van respondenten vanuit de Algemene Rekenkamer en een grote ICT-ontwikkeling. Daarmee is het onderzoek heel breed en exploratief, om het haalbaar en zinnig te houden is enige afbakening noodzakelijk. Omdat er in dit onderzoek is gekozen voor de breedte heeft dit consequenties voor de diepte. Daarom kies ik ervoor om niet op de verschillende agile methodes zelf in te gaan. Ik denk namelijk dat de paradigmaverschuiving die het agile werken voor staat in relatie tot verantwoording eerst geadresseerd moet worden. Het onderzoek richt zich vooral op het verantwoordingsperspectief vanuit de Algemene Rekenkamer. De Rekenkamer heeft een unieke onafhankelijke positie waar vanuit het functioneren van de Rijksoverheid in zijn geheel beschouwd kan worden. Daarnaast had ik bij de Rekenkamer ingangen voor het voeren van gesprekken en is het daarmee een goede case study. Verder ga ik niet in op de vraag of het de ontwikkeling van het DSO succesvol is, of spreek ik een waardeoordeel uit over de keuze voor agile werkwijzen. Dit zou het voeren van open gesprekken ook in de weg kunnen staan.

2.5 Leeswijzer

Dit betreft een exploratief en empirie-gestuurd onderzoek. Omdat dit niet de meest gangbare aanpak is begint deze scriptie met een beschrijving en onderbouwing van de onderzoeksmethode.

In deze scriptie worden de bevindingen uit de empirie in de vorm van de case studies en uit de theorie via het desk research constant met elkaar vergeleken. Deze vergelijking vormt de basis voor het ontwerpende onderzoek. Dit proces van constante vergelijking is terug te vinden in de indeling van deze scriptie, waarbij per deelonderwerp de empirische en theoretische bevindingen worden gepresenteerd en vergeleken. In figuur 1 is weergegeven hoe de verschillende hoofdstukken zijn opgebouwd. Elk hoofdstuk sluit af met conclusies en een discussie.

	Case studies	Desk research	Ontwerpend onderzoek
Onderzoeksmethode			
Probleemverkenning			
Duiding visies binnen de vakgebieden			
Verantwoording agile gestuurde ICT ontwikkelingen			

Figuur 1: indeling scriptie

Na de onderzoeksmethode wordt eerst het probleem verder verkend, met inzichten uit de empirie en de theorie. Op basis hiervan is een model ontwikkeld om de verschillende visies op sturing en ontwikkeling vanuit verschillende vakgebieden te duiden. Dit model is ook toegepast op de case studies van dit onderzoek. In feite is hoofdstuk 5 daarmee het theoretisch kader. Hoofdstuk 6 gaat dieper in op de verantwoording van agile gestuurde ICT-ontwikkelingen en sluit af met de in dit onderzoek ontwikkelde theoretische noties. Vervolgens worden de onderzoeksvragen in de conclusies beantwoord. In de discussie wordt er gereflecteerd op de resultaten en het onderzoeksproces. In de bijlage is het chronologische verloop van het onderzoeksproces inclusief de tussentijdse veronderstellingen, stappen en afwegingen uitvoeriger beschreven.

Begrippen en afkortingen

In deze scriptie staat de verantwoording vanuit het perspectief van de Algemene Rekenkamer centraal. In de theorie is gezocht naar relevante inzichten vanuit de aanverwante perspectieven van audits en beleidsevaluaties. Zowel vanuit verantwoording, audits als beleidsevaluaties wordt het functioneren van de overheid onderzocht. Wel zit er verschil in de focus van deze onderzoeken en de academische kennis die vanuit deze vakgebieden wordt geproduceerd.

In deze scriptie is gekozen om te refereren aan agile gestuurde ICT-ontwikkelingen, in plaats van aan (grote) projecten. ICT wordt namelijk niet alleen ontwikkeld in het kader van projecten, maar ook binnen programma's en vanuit het agile gedachtengoed wordt er veel meer uitgegaan van continue ontwikkeling dan van project-gestuurd werken. De term 'grote ICT projecten' is ook misleidend omdat het ontwikkelingen betreft die ICT intensief zijn. De

ontwikkeling van ICT is daarbij niet het doel maar één van de middelen. Waar er vanuit de literatuur of de praktijk over grote ICT projecten gesproken wordt is dat wel overgenomen.

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet wordt vanaf het begin ook wel het DSO genoemd. Sinds een paar jaar wordt het deel dat vanuit de Rijksoverheid wordt ontwikkeld de 'landelijke voorziening' genoemd. Deze scriptie richt zich op de ontwikkeling van deze landelijke voorziening, maar voor de leesbaarheid wordt deze overwegend als het DSO aangeduid.

De ministeries worden in deze scriptie regelmatig met hun gangbare afkortingen aangeduid. BZK staat voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en IenM voor het voormalige ministerie van Infrastructuur en Milieu.

3. Onderzoeksmethode

Dit hoofdstuk gaat dieper in op de in dit onderzoek gehanteerde onderzoeksmethoden. Eerst licht ik de onderzoeksstrategie toe en de invloed die deze heeft op het onderzoeksontwerp. Vervolgens ga ik in op de gekozen case studies en de selectie van respondenten. Dit hoofdstuk sluit af met een beschouwing van de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. Hierbij wordt ook dieper ingegaan op de achtergrond van mijzelf en van de respondenten.

3.1 Grounded theory methode

Dit onderzoek heeft als doel om een bijdrage te leveren aan het denken over de verantwoording van agile gestuurde ICT-ontwikkelingen binnen de Rijksoverheid. De wijze van verantwoorden van dit type ontwikkelingen is zowel in de literatuur als in de empirie nog nauwelijks verkend. Daarom pas ik als methode de gefundeerde theoriebenadering (grounded theory) toe. Dit is een kwalitatieve onderzoeksmethode die gekenmerkt wordt door een inductieve en empirie-gestuurde werkwijze. Via de constante vergelijking van empirische en theoretische bevindingen leidt dit tot theorievorming (Verschuren & Doorewaard, 2016). De theorie die zo gevormd wordt is gefundeerd in de bevindingen uit het onderzoek, vandaar dat dit de gefundeerde theoriebenadering wordt genoemd (Strauss & Corbin, 1994). De gefundeerde theoriebenadering komt voort uit het pragmatisme en het symbolisch interactionisme. Dit betekent dat er uit wordt gegaan van continue verandering van fenomenen en een zekere mogelijkheid van actoren om de toekomst vorm te geven (Corbin & Strauss, 1990).

Vanuit grounded theory wordt aanbevolen om een holistisch perspectief op het onderzoeksvraagstuk te hanteren (Corbin & Strauss, 1990). Deze brede oriëntatie op de literatuur in het onderzoeksveld en de aanverwante vakgebieden is nodig om 'theoretical sensitivity' te ontwikkelen. Waarbij theoretical sensitivity staat voor het kunnen denken over data in theoretische termen (Bryant, 2009). Door vanuit verschillende theoretische invalshoeken naar de beschikbare informatie te kijken ontwikkel je verschillende analyses, waardoor je tot breder inzicht komt en hopelijk tunnelvisie vermijdt. Vandaar dat dit holistische perspectief ook wordt aanbevolen in situaties waar je een beperkte hoeveelheid informatie hebt (Allison & Zelikow, 1971). Dit holistische perspectief pas ik in dit onderzoek toe door zowel de perspectieven vanuit de empirie als vanuit de theorie te verkennen, met aandacht voor de verschillende vakgebieden. Het gebruik van triangulatie, of het op verschillende manieren verzamelen en/of verwerken van informatie, wordt ook aanbevolen om de betrouwbaarheid en validiteit van een onderzoek te vergroten (van Thiel, 2010).

3.2 Case studies

Om de empirie te onderzoeken gebruik ik de case study methodiek. Een case study is een diepgaand empirisch onderzoek naar een bepaald fenomeen in de eigen context van dit fenomeen (Yin, 2014). Case study onderzoek is bijzonder geschikt voor vraagstukken waarbij het onderzoek en de theorie nog in de kinderschoenen staan. En bij onderzoek waar er sprake is van 'sticky' vraagstukken uit de praktijk, waar de ervaringen van de stakeholders en de context van het vraagstuk belangrijk zijn (Benbasat, Goldstein, & Mead, 1987). Case studies dienen als basis om inductief theorie te ontwikkelen. De theorie ontstaat door patronen en relaties te herkennen binnen en tussen de cases en de theorie (Eisenhardt &

Graebner, 2007). Daarmee sluit de case study methodiek goed aan bij de gefundeerde theoriebenadering, en bij de aard van dit onderzoek.

Binnen de case studies zijn semigestructureerde interviews afgenomen. Het voordeel van semigestructureerde interviews boven enquêtes is dat er richting wordt gegeven aan het interview terwijl er ruimte blijft voor het stellen van verdiepende vragen en vrijere input vanuit de respondent zelf (Bryman & Bell, 2015). In deze gesprekken is het voornaamste doel om perspectieven op de verantwoording van agile ICT-ontwikkeling op te halen om zo theorie te vormen, de onderlinge vergelijkbaarheid van de interviews zijn van ondergeschikt belang. Ook is aan de respondenten toegezegd dat hun input niet herleidbaar zal worden gepresenteerd, om een zo open mogelijk gesprek te kunnen voeren. Als voorbereiding van de gesprekken is een globale vragenlijst opgesteld, die te vinden is in de bijlage. Naast het bevragen van de perspectieven van de respondenten, worden in deze gesprekken de aanpak en methode bediscussieerd, wordt er input over relevante literatuur opgehaald en worden aan het einde van de gesprekken de eerste beelden vanuit het onderzoek besproken om deze te valideren.

De keuze voor een case study wordt gemaakt op basis van relevantie, omdat de case een extreem exemplaar is of omdat er bijzondere mogelijkheden voor toegang tot het onderzoeksobject zijn. Meerdere case studies zijn een sterkere basis voor het ontwikkelen van theorie (Yin, 2014). De keuze voor 'polar types', oftewel tegenovergestelde case studies, wordt aangeraden om patronen in de data en de achterliggende logica makkelijker te ontdekken (Eisenhardt & Graebner, 2007). Hieronder beschrijf ik de keuze voor de twee case studies in dit onderzoek.

Case study: de Algemene Rekenkamer

De kerntaak van de Algemene Rekenkamer is het controleren van het functioneren van de Rijksoverheid. Daarmee is dit ten opzichte van een ICT-ontwikkeling een tegenovergestelde case study. De Algemene Rekenkamer kent een rijke geschiedenis in het aanpakken van uitdagingen rond ICT-ontwikkelingen binnen de Rijksoverheid. Tussen maart en januari was ik als onderzoeker bij de Algemene Rekenkamer ingehuurd. Daardoor had ik makkelijker toegang tot respondenten en ben ik op de hoogte van ontwikkelingen en discussies binnen de organisatie. Binnen de Algemene Rekenkamer leven er vragen over hoe er met meer organische ontwikkeling omgegaan kan en moet worden. Dit betreft niet alleen agile gestuurde ICT-ontwikkeling, maar ook situaties waarin verschillende overheden en overheidslagen meer met elkaar samenwerken en het minder helder is wie nou waarvoor verantwoordelijk is.

Case study: Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

Het DSO is als case study gekozen omdat het een complexe, grote en beeldbepalende ICT-ontwikkeling binnen de Rijksoverheid is. Ook is het DSO in de afgelopen jaren overgestapt van een meer traditionele waterval-aanpak naar een agile werkwijze, waardoor de respondenten beide methoden met elkaar kunnen vergelijken. Daarnaast heb ik persoonlijke affiniteit met het onderwerp doordat ik ben afgestudeerd op onderzoek als architect aan de TU Eindhoven. Vanuit mijn ervaring met vraagstukken rond de fysieke leefomgeving kan ik de achtergrond van de doelstellingen van de Omgevingswet plaatsen en heb ik het onderwerp de afgelopen jaren gevolgd. Via mijn eigen contacten en via PBLQ had

ik relatief makkelijk toegang tot respondenten om te interviewen. Op het moment van schrijven had de Algemene Rekenkamer nog geen onderzoek naar het DSO verricht. De mogelijkheden van onderzoek naar het DSO werden wel verkend in de periode dat ik bij de Algemene Rekenkamer werkte.

3.3 Selectie van respondenten

In totaal zijn er 17 respondenten geïnterviewd. Naast de interviews zijn er gesprekken gevoerd met diverse experts om extra informatie en feedback te verzamelen over de methode en uitvoering van het onderzoek, en om de resultaten te valideren. Hieronder geef ik aan hoe de respondenten geselecteerd zijn.

Selectie respondenten Algemene Rekenkamer

Bij de Algemene Rekenkamer heb ik acht medewerkers geïnterviewd. Deze respondenten heb ik uitgekozen omdat ze relevante expertise of onderzoekservaring hebben, nadenken over de toekomst van het werk van de Rekenkamer en omdat ze een mening hebben die ze bereid waren met mij te delen. Ook heb ik bewust rekening gehouden met de diversiteit van de respondenten, zo vervullen ze intern verschillende rollen, zijn ze betrokken bij verschillende onderzoeken en hebben ze verschillende achtergronden en expertises. Doordat ik tijdens de uitvoering van dit onderzoek bij de Algemene Rekenkamer ingehuurd was, was ik zelf de sleutelpersoon voor de selectie en het benaderen van de respondenten.

Selectie respondenten DSO

Rond het DSO heb ik in totaal met negen respondenten gesproken. Deze heb ik zo uitgekozen dat diverse rollen, ervaringen en perspectieven vertegenwoordigd zijn. Een overige factor die in de selectie heeft meegespeeld is de benaderbaarheid van de respondenten. Vanuit PBLQ is er veel verschillende ervaring opgedaan rond het DSO maar ook bij andere agile en waterval gestuurde ICT-ontwikkelingen. De gesprekken met deze collega's waren makkelijker om in te plannen en men leek het makkelijker te vinden om vrij te praten en mee te denken. Wat voor de exploratieve insteek van dit onderzoek heel prettig was. Vandaar dat uiteindelijk vier van de negen respondenten bij PBLQ in dienst zijn. Voor de selectie van de respondenten die bij BZK in dienst zijn heb ik gebruik gemaakt van een collega van PBLQ als sleutelpersoon. Via een respondent van de Algemene Rekenkamer ben ik in contact gebracht met een scrummaster. Deze respondent heb ik onder het DSO geschaard omdat haar perspectief die vanuit een agile gestuurde ICT-ontwikkeling is.

Selectie respondenten feedback en validatie

In alle fasen van het onderzoek heb ik naast de interviews ook gesproken met experts op het gebied van bestuurskunde, verantwoording, ICT-ontwikkeling en/of kwalitatieve methodes. Bij ICTU heb ik eerder een opdracht gedaan en in een eerder onderzoek samengewerkt met een informatie-architect die werkt aan betere samenwerking met de agile werkende software-ontwikkelaafdeling van ICTU. Deze informatie-architect heeft zowel in de beginfase meegedacht over de focus van het onderzoek en in de eindfase meegekeken om het model en de resultaten te valideren. Binnen de Algemene Rekenkamer heb ik gespard met een onderzoeker die gespecialiseerd is in kwalitatieve methoden en ervaring heeft met antropologisch onderzoek. Daarnaast heb ik uitgebreid gesproken met onderzoekers die een achtergrond in de bestuurskunde hebben, in deductieve methoden en in het denken in netwerksturing. Hier heb ik tussentijds ook mijn aanpak en resultaten

gevalideerd. Bij de Auditdienst Rijk heb ik gesproken over gesprekstechnieken, op basis hiervan heb ik mijn gesprekstategie gedurende het onderzoek aangepast. Daarnaast heb ik hier gesproken over hun beelden over de ontwikkeling van verantwoording in relatie tot ICT en over de verschillen tussen de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer. Vanuit PBLQ heeft een adviseur, die eerder als onderzoeker bij de Algemene Rekenkamer aan verschillende onderzoeken naar ICT heeft gewerkt, feedback gegeven op de laatste versies van deze scriptie. Mijn moeder, voormalig docent informatica, heeft de laatste spellingscontrole en controle op de leesbaarheid uitgevoerd.

3.4 Desk research

Gedurende het gehele onderzoeksproces is er via desk research relevante informatie uit literatuur en uit secundaire bronnen over de empirie verzameld. De gefundeerde theoriebenadering is empirie-gestuurd en niet theorie-gestuurd. Maar Verschuren en Doorewaard stellen dat literatuuronderzoek onderdeel dient uit te maken van elke type onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2016). Desk research was een continu proces gedurende het onderzoek. In de eerste fase van het onderzoek heb ik me breed ingelezen, waarbij relevante passages in de teksten zijn gemarkeerd. De artikelen zelf zijn per hoofd en sub-onderwerp gecategoriseerd opgeslagen. Vervolgens zijn de hoofdpunten vanuit deze bronnen puntsgewijs opgeschreven. Deze zijn in teksten verder uitgewerkt, waarbij de hoofdpunten eerst nog dikgedrukt zijn gemaakt om zo de vergelijking met de empirie te vergemakkelijken. Tussen elke stap in de verzameling en verwerking van de literatuur is er teruggegrepen op de empirie. Zo werden er vanuit interviews suggesties gedaan voor literatuur, noopten de resultaten uit de interviews tot verder onderzoek in de literatuur en heb ik tijdens het proces van het beschrijven van de resultaten ook constant teruggegrepen naar en verder gezocht in de literatuur. Deze wijze van vergelijken tussen empirie en theorie staat ook wel bekend als de secundaire theoretische vergelijking (van Thiel, 2010) of de constant comparative method (Boeije, 2002). Deze methode wordt onder de kop data-analyse verder beschreven.

3.5 Ontwerpend onderzoek

Binnen de ontwerpgerichte opleidingen aan universiteiten voelt men de financiële druk om te academiseren. Dit is een uitdaging voor een vakgebied dat in essentie praktijk in plaats van theorie gedreven is. Redström stelt dat theorie ook een product kan zijn van een ontwerpproces, waarin de praktijk, experimenten en het maken centraal staan. Daarmee wordt de ogenschijnlijke noodzaak om te kiezen tussen theorie en praktijk en tussen kunst en wetenschap verworpen (Redström, 2017). In (Voorthuis, 2012, p. 8) stelt Colenbrander dat ontwerpen betekent dat je hoe dan ook een gesprek aan gaat, innerlijk en met de buitenwereld.

In de interviews refereerden veel respondenten aan verschillende visies op overheidssturing in relatie tot de keuze voor een bepaalde ICT-ontwikkelmethodiek en in relatie tot verantwoording. Om deze verschillende visies in relatie tot deze drie vakgebieden beter te kunnen duiden heb ik een model doorontwikkeld. Ditzelfde model is vervolgens gebruikt als basis voor het denken over en het visualiseren van uit dit onderzoek voortkomende aanwijzingen of theorieën. Het model is tot stand gekomen door vanuit een bestaand model na te denken over verbeteringen en bredere toepassingen. De hieruit voortgekomen ontwerpen zijn getoetst in gesprekken met experts op het gebied van bestuurskunde,

verantwoording en ICT-ontwikkeling. Op basis van deze gesprekken heb ik het ontwerp verder aangepast. De totstandkoming van het model wordt verder toegelicht in hoofdstuk 5.

3.6 Data analyse

Door al vanaf het begin de interviewresultaten te coderen kunnen gevonden concepten en categorieën in de vervolginterviews worden getoetst (Bryman & Bell, 2015). In deze eerste fase van het onderzoek zijn de gesprekken integraal opgenomen, getranscribeerd en vervolgens in Atlas TI open gecodeerd. Dit betekent dat de aspecten die respondenten vaak benoemen op een intuïtieve wijze zijn gemarkeerd. In dit proces van open coderen worden 'sensitizing concepts' aangeduid. Dit zijn de voor de analyse richtinggevende concepten (Verschuren & Doorewaard, 2016). Daarna zijn de codes via axiaal coderen in categorieën verdeeld. De hierdoor ontstane verzameling van codes is vervolgens opgeschoond door de codes onderling met elkaar te vergelijken, en daarbij codes samen te voegen en te herformuleren. Dit proces wordt ook wel selectief coderen genoemd (Corbin & Strauss, 1990).

Deze wijze van verwerken van de gesprekken is een heel arbeidsintensief proces. Het doel van dit onderzoek is echter niet om theorie te toetsen maar om perspectieven op te halen. Daarnaast is het de respondenten toegezegd dat hun uitspraken niet naar hun herleidbaar gebruikt zouden worden. Dit in ogenschouw nemende vond ik de inspanningen van deze manier van verwerking niet in balans met het beoogde resultaat voor de volgende ronde van interviews. Voor deze interviews is dan ook de gespreksstrategie aangepast. De interviews zijn op basis van de gevonden hoofdcategorieën opgedeeld in de blokken;

- de achtergrond van de respondent
- de ervaren spanning tussen agile werken en verantwoording
- perspectieven op hoe de verantwoording van agile gestuurde ontwikkelingen idealiter ingericht kan worden.

Tijdens de gesprekken schreef ik mee en na afloop van elk blok werd hetgeen er was gezegd samengevat en met een dictafoon opgenomen. Vanuit die samenvattingen ontstonden er vaak ook weer vervolgvragen en aanvullingen, en de respondenten konden zo nodig details of interpretaties van mijn kant corrigeren. De opnamen van deze interviews zijn vervolgens getranscribeerd. Dit leverde veel kortere, meer geordende en rijkere stukken tekst op. Deze zijn vervolgens met elkaar vergeleken, waarbij de hoofdpunten gemarkeerd zijn. Deze dienden als basis voor de uitwerking van de verhaallijnen uit de case studies, waarbij de hoofdpunten in de tekst dikgedrukt werden om zo de stukken makkelijker onderling te kunnen vergelijken. De resultaten van de interviews zijn in eerste instantie per case study uitgewerkt naar een lopend verhaal. Vervolgens zijn ze opnieuw met elkaar en de theorie vergeleken, waarbij via post-its de belangrijkste punten zijn geformuleerd en geordend. Dit was vervolgens de basis voor de ordening van deze scriptie.

Gedurende het onderzoek zijn de verschillende perspectieven binnen en tussen de case studies continu met elkaar en met inzichten vanuit de theorie vergeleken (Boeije, 2002). Dergelijke vergelijkingen tussen empirie en theorie worden ook wel secundaire theoretische vergelijkingen genoemd (van Thiel, 2010). De bevindingen zijn tussentijds aan het einde van de interviews en in gesprekken met experts vanuit de verschillende disciplines getoetst. Tussentijds heb ik ook mijn eigen veronderstellingen vastgelegd. Met als doel om mijn mening te expliciteren en om patronen te helpen ontdekken. Deze patronen zijn vervolgens

de basis om verder te onderzoeken en zo te komen tot theorievorming. De gevormde theorie dient als basis voor toetsing in deductief vervolgonderzoek en voor aanbevelingen voor de praktijk (van Thiel, 2010).

3.7 Betrouwbaarheid en validiteit

Dit onderzoek kent een exploratieve insteek. Het is hierbij de kunst om een balans te vinden tussen een open en verkennende houding en de noodzaak om een concreet eindproduct in de vorm van een scriptie af te leveren. Grounded theory wordt verweten door te schieten in postmoderne subjectiviteit, en geen onderscheid te maken in de waarde van verschillende geclaimde waarheden. Daarnaast waren de grondleggers van grounded theory, Glaser en Strauss, het al snel grondig met elkaar oneens. De één stond een meer intuïtieve aanpak voor, en de ander een meer systematische. Daardoor zijn er veel verschillende toepassingsvormen van grounded theory ontstaan, waarbij het de vraag is wanneer een onderzoek nou wel of niet de grounded theory methode (goed) toepast. Mede daardoor werd de grounded theory methode gezien als een manier waarop onderzoekers kennis van literatuur, het helder opstellen van onderzoeksvragen en data-analyse konden vermijden. Terwijl het juist de bedoeling van de grounded theory methodiek is om aan te tonen dat kwalitatief onderzoek net zo robuust en waardevol kan zijn als kwantitatief onderzoek (Bryant, 2009).

Kwalitatief onderzoek wordt vaak beoordeeld door lezers die gewend zijn aan kwantitatief onderzoek, en die daarvoor ook criteria uit kwantitatief onderzoek toepassen. Vanuit de grounded theorists en overige kwalitatieve onderzoekers wordt er gepleit om de kaders van goed wetenschappelijk onderzoek zo te definiëren *'to fit the realities of qualitative research and the complexities of social phenomena that they seek to understand'*. Voor de toepassing van de gefundeerde theoriebenadering zijn daarom procedures en technieken opgesteld, het wordt aanbevolen om die zover de omstandigheden dat toestaan zo strak mogelijk te volgen (Corbin & Strauss, 1990).

Vanuit deze bezwaren en voorgestelde procedures en technieken neem ik mee dat het belangrijk is dat de keuzes en overwegingen die gedurende het proces worden gemaakt traceerbaar zijn. De gevormde theorie moet op een zo navolgbaar mogelijke wijze volgen uit de vergelijkingen tussen de empirie en theorie. Hierbij hanteer ik een pragmatische houding waarbij ik continu naar een balans tussen een systematische en intuïtieve werkwijze zoek. Dit doe ik door uit te gaan van een systematische aanpak en gedurende de toepassing hiervan te evalueren welke elementen wel en welke niet lijken te werken. Voor het maken van deze afwegingen heb ik gekeken naar de verhouding tussen de inspanning en de toegevoegde waarde van de elementen uit de systematische benadering. De onderzoekstappen en bijbehorende overwegingen zijn bijgehouden in een logboek. Mijn eigen veronderstellingen zijn continu expliciet gemaakt en waar nodig aangepast. De hoofdvraag van dit onderzoek is gedurende het onderzoek niet gewijzigd. Omdat dit een scriptie is lukt het niet om dit onderzoek echt in teamverband te doen, ik heb dit opgevangen door mijn methoden en resultaten continu tijdens interviews en met overige experts kritisch te bespreken. Bovenal ben ik bewust van de beperkte objectiviteit van dit onderzoek.

Bij inductief onderzoek is het niet mogelijk om de selectie van cases op theoretische gronden te baseren. Om wel tot een keuze te komen heb ik naar meer praktische aspecten gekeken. Dit onderzoek kent met het DSO een case study van een grote ICT-ontwikkeling, daarmee is het per definitie lastig om betrouwbare generaliserende conclusies te trekken. Dit probeer ik op te vangen door de gesprekken op dezelfde manier in te richten. Ook spreek ik bewust zowel binnen het DSO als de Algemene Rekenkamer met een diverse groep respondenten, met een verschillende achtergrond en rol. Enerzijds is het een voordeel dat ik bij de Algemene Rekenkamer ingehuurd was. Het leidt ertoe dat ik makkelijker toegang had tot personen om te interviewen, beter op de hoogte ben van de vraagstukken die er spelen en van wie welk expertise-gebied heeft en dus interessant is om te interviewen. Het risico is dat dit mijn objectiviteit aantast. Aan de andere kant kunnen de respondenten van het DSO een belang hebben bij de uitkomsten van dit onderzoek. Dit kan mogelijk hun respons kleuren. Om dit op te vangen spreek ik niet alleen met een diverse groep respondenten maar ook met adviseurs van PBLQ die wel bij het DSO betrokken zijn maar hier mogelijk onafhankelijker in staan en vrijer durven mee te denken.

Onder andere Popper maakt bezwaar tegen inductief onderzoek omdat hierbij altijd (onbewust) gezocht wordt naar verificatie van al bij de onderzoeker aanwezige veronderstellingen in de empirie, waardoor dit soort onderzoeken per definitie subjectief zijn (1986, via (van Thiel, 2010)). In wetenschappelijk onderzoek wordt objectiviteit nagestreefd. Vanuit dat streven wordt de persoonlijke stem van de onderzoekers gereguleerd en beperkt. Dit wringt bij etnografisch onderzoek, waar onderzoek wordt uitgevoerd door te luisteren naar de praktijk en hierop te reflecteren (Charmaz & Mitchell, 1996). Een relativistisch perspectief gaat ervan uit dat de werkelijkheid voortkomt uit individuele interpretatie waar op een subjectieve wijze betekenis aan gegeven wordt (Blaikie, 2007). In de oorspronkelijke grounded theory methodiek was de rol van de onderzoeker onderbelicht (Bryant, 2009). Vanuit het pragmatisme van James en Mead kan de werkelijkheid worden gezien als een proces van continue ontwikkeling, waar onderzoekers hetgeen uithalen wat voor hun op dat moment relevant is. De onderzoeker maakt in zekere zin altijd deel uit van de context. Daarmee is de strikte scheiding tussen het object van studie en het subject in de vorm van de onderzoeker onhoudbaar (Strübing, 2007). Vandaar dat er gepleit wordt voor het transparant zijn over de achtergrond van de onderzoeker, en de rol die deze achtergrond speelt in het onderzoek (Bryant, 2009).

Hieronder volgt een uiteenzetting van mijn eigen achtergrond en de achtergrond van de respondenten, want ook de respondenten geven hun eigen subjectieve interpretatie van de werkelijkheid.

Achtergrond onderzoeker

In de context van dit onderzoek acht ik de volgende drie aspecten uit mijn achtergrond het meest relevant. Rianne als architect, als onderzoeker en als mens.

Ik ben opgeleid als architect aan de TU Eindhoven. Als architect komt het agile denken me heel bekend voor. En dan vooral de worsteling waaruit agile is voortgekomen;

opdrachtgevers die niet goed weten wat ze willen en kunnen verwachten, gebruikers die het gemaakte heel anders gaan gebruiken dan verwacht, de noodzaak tot samenwerking in teams, de moeilijkheid om de tijd die ontwerpen kost goed in te schatten en de productiviteit die bij het naderen van deadlines opeens exponentieel toeneemt. Wat ik niet herken zijn de strakke regels of methodieken die hieruit voortgekomen zijn. Ik denk dat er ook niet één methode kan zijn die altijd overal werkt, maar dat er afhankelijk van het probleem altijd een zoektocht tussen structuur en flexibiliteit (architectuur en agile) en standaard-oplossingen en maatwerk nodig is. In mijn pogingen om dit onderzoek uit te leggen aan oud-studiegenoten merk ik dat zij gelijk de kern van het agile werken begrijpen en herkennen in hun eigen werk qua proces. Daarmee vinden ze het onvoorstelbaar dat er gedacht kan worden dat het een goed idee is om in een complex project weinig interactie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever in te richten en te werken met een door de opdrachtgever vooraf opgestelde blauwdruk.

Tijdens mijn studie heb ik gekozen om me te specialiseren in onderzoek, naast mijn studie heb ik diverse bestuurlijke rollen vervuld. Ik ben afgestudeerd op een onderzoek naar een bestuurlijk informatievraagstuk in een werelderfgoedstad, in plaats van met een architectonisch ontwerp. Vervolgens heb ik – met een onderbreking bij een adviesbureau – als onderzoeker gewerkt. Vooral aan de TU Eindhoven, waar ik ook gastdocent en begeleider bij het vak onderzoeksmethoden voor stedenbouw en architectuur ben geweest. Dit onderzoek richtte zich op de vraag hoe de balans te vinden tussen verschillende maatschappelijke behoeften (behoud van erfgoed, stedelijke ontwikkeling en duurzaamheid) door pragmatisch verschillende kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden toe te passen. Ik vond de bestuurlijke onderzoekstraditie zoals ik deze in de MPIM ben tegengekomen eerst lastig om te begrijpen, en nog lastiger om aan mijn bevriende architecten uit te leggen. Hierbij doel ik op het gebruik van theoretische perspectieven om met een verklarende vraagstelling naar de werkelijkheid te kijken. Wel herken en onderschrijf ik de uitgangspunten dat je nooit de hele werkelijkheid kunt kennen, dat niet alles meetbaar is, je tunnelvisie moet zien te vermijden en dat je in relatie staat tot eerder onderzoek. Maar qua aanpak ben ik veel meer vertrouwd met logisch nadenken, opereren in hecht teamverband, het opzoeken van interactie met verschillende stakeholders, het voortdurend delen van werk, het gebruik van verschillende methoden en onderzoeken door te exploreren, door gewoon dingen uit te proberen.

Het laatste aspect is mijn eigen houding ten opzichte van regels en controle. Ik heb een intense hekel aan stoplichten op plekken waar ze niet nodig zijn. Je moet of onnodig wachten, of je overtreedt de regels. Beide vind ik heel vervelend, en stoplichten nodigen ook nog uit tot passiviteit. Ik ben wel dol op zebrapaden. Je mag er gebruik van maken, maar het hoeft niet. En als je ze gebruikt is het en handig voor automobilisten dat er maar één plek is waar er wordt overgestoken, en als je voorrang krijgt voelt dat als een gunst. In de tussentijd ben je ook nog actief aan het kijken of je over kan steken, het zebrapad nodigt uit tot interactie met de omgeving en de medeweggebruikers. Genoeg redenen voor mij om blij van te worden. Ik heb een groot respect voor regels, maar ik vind het wel belangrijk dat ze toegevoegde waarde hebben. Dat regels helpen in plaats van belemmeren.

Achtergrond respondenten Algemene Rekenkamer

De respondenten hebben verschillende expertisegebieden. Een deel van de respondenten richt zich vooral op vraagstukken rond de digitalisering van de overheid, anderen richten zich vooral op bestuurlijke vraagstukken of op (IT) auditing en accountancy. Alle respondenten werken als onderzoeker. Bij de Rekenkamer is projectleider namelijk een rol die wordt vervuld, deze is niet gekoppeld aan een functie of aanstelling. De respondenten vervullen onder andere de rol als projectleider doorontwikkeling verantwoordingsonderzoek, informatievoorziening over het sociaal domein aan de Tweede Kamer, rijksbreed onderzoek naar (de informatievoorziening over) continuïteit en vernieuwing van ICT, onderzoek naar de basisregistraties en het departementaal onderzoek JenV waar het grote (nu) agile gestuurde ICT-ontwikkeling KEI onder valt. Daarnaast heb ik respondenten gesproken die werken aan de quality control van het onderzoek van de Rekenkamer zelf. Eén respondent betreft externe inhuur die gespecialiseerd is in onderzoek naar ICT vraagstukken.

De respondenten hebben merendeels een bestuurskundige achtergrond, of anders een overige sociaalwetenschappelijke achtergrond. Twee respondenten zijn opgeleid als accountant. Expertise met ICT-vraagstukken heeft men in de loop van de tijd opgebouwd, doordat men erachter kwam dat ICT essentieel is geworden om beleid te kunnen realiseren. De helft van de respondenten is al lang bij de Rekenkamer in dienst, tussen de 10 en de 30 jaar. De andere helft is minder dan een jaar in dienst of extern ingehuurd. Deze nieuwe medewerkers hebben vooral veel ervaring binnen beleids-departementen opgedaan voordat ze bij de Rekenkamer in dienst kwamen. Bijvoorbeeld bij de ministeries van Binnenlandse en Economische Zaken, de Digicommissaris, de Raad voor Openbaar Bestuur en de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

Achtergrond respondenten DSO

Rond het DSO heb ik met 9 respondenten gesproken. Vier van de respondenten waren of zijn vanuit PBLQ bij het DSO betrokken. Drie van de respondenten zijn in dienst van de Rijksoverheid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) of uitgeleend aan het ministerie van BZK. Eén respondent was als zelfstandige externe ingehuurd bij de ontwikkelaars van het DSO. Eén respondent die ik toch onder deze noemer schaar was niet direct betrokken bij het DSO, maar heeft wel hele relevante ervaring binnen de overheid met blauwdruk-projecten en daarna binnen een softwareontwikkelings-bedrijf in een managementfunctie en als agile scrummaster.

De meeste respondenten zijn van oudsher gewend om met blauwdrukken en waterval-methodes te werken, voordat ze kennis hebben genomen van agile werkwijzen. Drie respondenten hebben veel ervaring in grote infrastructurele projecten opgedaan. Twee respondenten hebben ervaring met complexe digitaliseringsprojecten in het sociale domein. De respondenten hebben verder ervaring met agile projecten als projectleider bij Aerius via het RIVM en EZK, HARP met ICTU bij het Rijksvastgoedbedrijf, de Nationale Politie en bij een softwarebedrijf. Bij het DSO heb ik gesproken met de formele opdrachtnemer, een controller, een beleidsmedewerker met een financiële achtergrond, een deel-projectleider, de voorzitter van de taskforce complexiteitsreductie, een extern ingehuurde ontwikkelaar en iemand die de implementatie van de Omgevingswet bij een gemeente begeleidt.

De ervaring van de respondenten met verantwoording is ook divers. Ze hebben ervaring met het intern afleggen van verantwoording, richting de opdrachtgever en de financiële kolom. En met externe verantwoording richting de Auditdienst Rijk, het Bureau ICT-toetsing (BIT) en de Algemene Rekenkamer. Zelf vragen de respondenten ook verantwoording vanuit hun aansturende functie of hun functie als interne controller. Eén respondent heeft vanuit de Belastingdienst ervaring als inspecteur.

4. Probleemverkenning

Dit onderzoek is gebaseerd op de veronderstelling dat er spanning zit tussen de verantwoording vanuit de Algemene Rekenkamer en agile gestuurde ICT-ontwikkelingen. In dit hoofdstuk wordt dit vraagstuk verder verkend vanuit de empirie van de case studies. Om een beeld te geven van de case studies wordt eerst de achtergrond van deze case studies geduid. Vervolgens volgt een samenvatting van de perspectieven van de respondenten uit de betreffende case study op het vraagstuk van agile gestuurde ICT-ontwikkeling. De belangrijkste punten die uit de empirie van de case studies naar boven komen, worden verder verdiept in de theorie. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een vergelijking tussen de case studies onderling en in relatie tot de theorie.

4.1 Algemene Rekenkamer

Achtergrond

De Algemene Rekenkamer is een Hoog College van Staat, en daarmee een onafhankelijk instituut. De Rekenkamer onderzoekt in het kader van het verantwoordingsonderzoek jaarlijks de (totstandkoming) van de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen. Daarnaast voert de Rekenkamer doelmatigheidsonderzoeken uit om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van het Rijk te controleren. Uit deze onderzoeken kunnen zogenaamde ‘bevindingen’ komen, dit zijn constatering van tekortkomingen. Ook kan de Rekenkamer bezwaar maken tegen het financiële beheer, de bedrijfsvoering of de betreffende verantwoording. Naar aanleiding van een bezwaar moet de verantwoordelijke minister binnen een maand een plan presenteren om dit bezwaar mogelijk op te lossen. Om deze onderzoeken uit te voeren heeft de Rekenkamer toegang tot alle relevante informatiebronnen van het Rijk. De taken, bevoegdheden en rechtspositie van de Rekenkamer zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2016, deze geeft uitvoering aan de Grondwet (Rijksoverheid, 2018).

Onderzoeken naar ICT

In 1985 verscheen het eerste integrale rapport van de Algemene Rekenkamer over de coördinatie van automatisering bij de Rijksoverheid, mede naar aanleiding van eerder onderzoek tussen 1978 en 1984. Hierin werd geconstateerd dat leidinggevendenden te weinig verstand van automatiseringsvraagstukken hebben. Kosten/baten ramingen veelal onvolledig en niet actueel zijn. Er een gebrek is aan ervaren automatiseringspersoneel, en dat de inhuur van extern personeel hiervoor geen afdoende oplossing is. Er te weinig aandacht is voor organisatorische vraagstukken, waardoor systemen die technisch gezien werken in de praktijk niet voldoen. Er sprake is van verkokering waardoor werk onnodig dubbel wordt uitgevoerd. Evaluatie van systemen na ingebruikname zelden plaats vindt. Als aanbevelingen stelde de Rekenkamer voor om de bevoegdheden van de coördinerende bewindspersoon te vergroten. Het mogelijk te maken om voor de uitvoering van ontwikkelingen op interdepartementaal niveau begrotingsgelden en personeel te re-allocceren. En om de informatievoorziening over informatievoorziening te verbeteren (Algemene Rekenkamer, 1985).

Vanuit de Tweede Kamer is de Rekenkamer in 2007 verzocht om onderzoek te doen naar de (oorzaken van de) problemen met ICT-projecten binnen de rijksoverheid, de informatievoorziening hierover aan de Tweede Kamer en om aanbevelingen hierover te doen. In deel A van het rapport wordt geconstateerd dat *‘ICT-projecten van de overheid*

vaak te ambitieus en te complex worden door de combinatie van politieke, organisatorische en technische factoren. Bij deze te complexe projecten is er geen balans tussen ambitie, beschikbare mensen, middelen en tijd'. Dit wordt veroorzaakt doordat de betrokken actoren allen belang hebben bij 'grote oplossingen'. Ministers tonen graag daadkracht, de Tweede Kamer wil dat complexe problemen daadkrachtig worden aangepakt en leveranciers hebben financieel belang bij (grote) opdrachten (Algemene Rekenkamer, 2007). Deel B van het rapport verscheen in 2008 en gaat dieper in op vragen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven van ICT-projecten. Hier wordt geconcludeerd dat veel benodigde informatie over kosten en levensduur van ICT-systemen niet beschikbaar of betrouwbaar is. Daardoor is het lastig om de financiële gevolgen van vertragingen inzichtelijk te maken. Ook is het hierdoor niet mogelijk om onderscheid te maken tussen vermijdbare en niet-vermijdbare kostenoverschrijdingen en vertragingen. Het beeld van de Algemene Rekenkamer is dat deze problemen vooral worden veroorzaakt door de politieke complexiteit van deze projecten. De oplossing van deze problematiek wordt gezocht in betere besturing (Algemene Rekenkamer, 2008).

Mede naar aanleiding van deze rapporten heeft de minister van BZK maatregelen aangekondigd betreffende sturings- en verantwoordingsinstrumenten. Namelijk *'de introductie van chief information officers (CIO's), projectportfoliomanagement, ICT-haalbaarheidstoetsen, een afwegingskader voor sourcingbeslissingen, business cases, het ICT-dashboard en Gateway Reviews'*. In het onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2012 wordt geconcludeerd dat er *'een duidelijke impuls is gegeven aan de doelmatige beheersing van ICT-projecten (...) echter ook dat een optimale beheersing nog lang niet is bereikt'* (Algemene Rekenkamer, 2013).

Perspectieven vanuit de Algemene Rekenkamer

Taken van de Algemene Rekenkamer

In de interviews wordt aangegeven dat men het controleren van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de Rijksoverheid als de belangrijkste taken van de Algemene Rekenkamer ziet. Daarbij wordt er gekeken of er volgens de regels wordt gewerkt en of de gestelde doelen efficiënt worden behaald. Oftewel, of de overheid belastinggeld zinnig, zuinig en zorgvuldig uitgeeft. De rol van de Algemene Rekenkamer is om te onderzoeken en te adresseren, en om aanbevelingen te doen. Agenderen van onderwerpen gebeurt ook, maar zelden.

Agile werken

Het meest in het oog springende gevolg van agile werken is dat er van tevoren een minder gedetailleerd plan van de te bereiken resultaten wordt gemaakt. Daardoor heb je voor de verantwoording een minder uitgewerkt referentiekader om aan te toetsen. De respondenten geven aan dat men het binnen de Algemene Rekenkamer lastig vindt om agile gestuurde projecten, en organische ontwikkelprocessen in zijn algemeenheid, te beoordelen. Want hoe weet je nou of het goed gaat en de ontwikkeling op de goede weg is? En hoe beoordeel je of deze agile aanpak in deze context de meest geschikte aanpak is? Dit gevoel van onzekerheid en onvoorspelbaarheid kan ertoe leiden dat men juist de neiging krijgt om méér te willen controleren. De Rekenkamer heeft van nature de neiging om in planning en control te denken waarbij normenkaders en prestatie-indicatoren leidend zijn en men uitgaat van een almachtige overheid.

Aan de andere kant is de logica van flexibel en incrementeel werken naar een groter doel niet nieuw. Dit is wel kenmerkend maar niet exclusief voor de agile werkwijze. Nadenken over aanpassingen van werkwijzen of momenten om te evalueren gebeurt (te) weinig doordat auditors het te druk hebben of dit eng vinden. Soms ontbreekt ook de benodigde (ICT) kennis. In de gesprekken en in de empirie praten we nog vooral over agile gestuurde vernieuwingsprojecten. Er zijn ook organisaties die niet meer met projecten werken maar met change initiatives, waar ze ervan uitgaan dat verandering continu is en projecten dus niet meer bestaan. Waterval-methoden gaan uit van het vermijden van veranderingen waar agile uitgaat van constante verandering. Dit kan voordelen opleveren, maar het risico is wel dat je met agile weer te bewegelijk bent, je niet vooruitkomt en communicateerbare resultaten uit het oog verliest.

Spanningen tussen actoren in ICT-ontwikkeling

Er wordt een grote afstand tussen de ICT-ontwikkeling en de beleidsafdelingen gezien. Vanuit beleid doet men hun best om ICT op een afstand te houden, omdat het als risicovol wordt gezien. ICT-ontwikkelingen houden ook liever hun afstand, omdat beleid en politiek als onvoorspelbaar en onbetrouwbaar worden gezien. Dit denken in afstand en wantrouwen past misschien beter bij een waterval-methodiek. Door als ICT-ontwikkeling meer op afstand van 'den Haag' te staan kan er sneller voortgang worden geboekt. De democratische legitimiteit van deze projecten is wel lager en je doet dan wellicht geen recht aan de politieke noodzaak tot interactie met het project. Uiteindelijk zijn de projecten dienstbaar aan het bereiken van de maatschappelijke doelen, die vanuit politiek en beleid worden geformuleerd.

Ook nemen respondenten een afstand tussen ICT en financiën waar, waarbij de onzekerheid van een ontwikkelproces niet strookt met ideeën over budgettering. Ondertussen worden bewindspersonen niet weggestuurd bij mislukte ICT-ontwikkelingen. Dus we kunnen met zijn allen ook gewoon zo doorgaan. Voor succesvolle ICT-ontwikkelingen moet de overheid een betere opdrachtgever met meer kennis en commitment worden. Vanuit beleid heeft men het idee dat men alles doet wat de Commissie Elias zegt maar het nog steeds niet goed gaat, dat is frustrerend. Van agile werken verwacht men niet dat het bij hun organisatie of specifieke vraagstuk past. De perceptie is dat het BIT met zijn pleit om projecten vooral klein te maken eigenlijk zegt dat men agile moet gaan werken, zonder dit expliciet te maken of voldoende te onderbouwen.

Agile werkwijzen vragen om een andere financiële aansturing, de vraag is of dat überhaupt past bij hoe de overheid (nu) werkt. Het is ook de vraag of agile werkwijzen wel genoeg aansluiten bij de politieke en beleidsmatige werkelijkheid. Zo wordt gedacht dat ministers de voorkeur geven aan het aankondigen van grote plannen zonder al te veel onzekerheid en vaagheid over hoe dat doel bereikt gaat worden. En dat agile werken hier onvoldoende bij past. Hoewel er ook respondenten zijn die aangeven dat dit jammer is, want liever zou je een minister zien die een plan bijstelt om zo een beter resultaat te behalen. Ook is er een respondent die aangeeft dat een meer agile strategie juist noodzakelijk is bij politiek gevoelige onderwerpen om succesvol te kunnen zijn.

Ook wordt er nog steeds een behoorlijke spanning in de relatie tussen de overheid en de markt, in de vorm van ICT-ontwikkelaars, gezien. Een overheid die geen goede opdrachtgever is, en marktpartijen die dat accepteren zolang ze gewoon betaald worden.

Beiden zouden daarin meer verantwoordelijkheid moeten nemen. Het gebruik van agile methoden wordt als een uitzondering gezien. In het meest negatieve geval zelfs als een hype en een hobby om externen in te huren. Er lijkt veel druk vanuit de markt om agile werkwijzen te gebruiken, terwijl het voor opdrachtgevers binnen de overheid vaak nog niet duidelijk is wat ze er precies mee opschieten.

Verantwoording van ICT-ontwikkeling

ICT-ontwikkelingen moeten nu heel veel verantwoording afleggen, maar dat lijkt niet bij te dragen aan hun succes. Ondertussen lijkt het alsof de Algemene Rekenkamer continu in herhaling valt qua boodschap over ICT-ontwikkelingen. De stramien die nu vanuit verantwoording zijn opgelegd leiden bovendien tot verantwoordingsdruk en papieren tijgers, waarbij mensen het invullen voor de verantwoording in plaats van dat ze het doen om er zelf beter van te worden. Terwijl er ook verwacht wordt dat de kans op succesvolle projecten groter is in een cultuur die uitgaat van vertrouwen. De huidige manier van verantwoording is ingericht als reactie op de waterval-methodiek en de daarbij horende problematiek. Ditzelfde geldt voor het veelgebruikte toetskader COBIT. Maar het idee dat je eerst processen definieert die je vervolgens automatiseert en dat je daarmee iets nieuws hebt, wordt gezien als niet langer houdbaar. Want bij automatisering of digitalisering kom je continu dingen tegen die je niet van tevoren had kunnen bedenken.

4.2 Digitaal Stelsel Omgevingswet

Achtergrond

In 2010 is in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I afgesproken om tot een vereenvoudiging en modernisering van het omgevingsrecht te komen (VVD & CDA, 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid' Regeerakkoord VVD-CDA, 2010). Aanleiding hiervoor was dat men constateerde dat het omgevingsrecht heel complex was geworden, er te weinig ruimte was om lokaal integrale afwegingen te maken en er te veel onduidelijkheid was over wat er wel of niet mag. Deze verbetering wordt bereikt door alle wetten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving te bundelen in één Omgevingswet. Deze wet staat een ontwikkelingsgerichte en integrale aanpak voor, besluiten worden waar mogelijk decentraal genomen. Er werd verwacht dat digitale instrumenten belangrijk zouden zijn voor het bereiken van de vereenvoudiging in de uitvoering van wet en regelgeving (IenM, 2011).

De businesscase van deze digitaliseringsoperatie ging uit van forse investeringen, maar ook van forse besparingen. Eenmalig werd als investering €215 miljoen voorzien, met jaarlijkse kosten van €47 miljoen voor beheer en doorontwikkeling. De besparingen werden voor de overheid op €327 miljoen per jaar geschat (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014).

In het Bestuursakkoord over de implementatie van de Omgevingswet tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen staan drie scenario's voor de digitaliseringsopgave gedefinieerd.

- Scenario 1 gaat uit van de minimaal benodigde ICT-ondersteuning om de wet in werking te kunnen laten gaan. Hiervoor moeten ten minste de aanvragen digitaal ingediend kunnen worden en de omgevingsdocumenten digitaal beschikbaar zijn. In feite is dit een achteruitgang ten opzichte van de situatie in 2015.

- Scenario 2 gaat uit van het wettelijk minimum met het niveau van dienstverlening van 2015, waarbij er wel vanuit wordt gegaan dat losstaande voorzieningen worden gebundeld. In dit scenario kunnen burgers met één klik op de kaart zien welke regels op welke locatie gelden en gelijk een check uitvoeren of er een vergunning- of meldplicht is.
- Scenario 3 is het meest ambitieus. In dit scenario kijkt men ook naar het genereren van extra baten en het verder ontzorgen van overheden. Gedacht wordt aan verbetering van de kwaliteit en beschikbaarheid van gegevens, het creëren van een digitale samenwerkingsruimte voor verscheidene bevoegd gezagen en met initiatiefnemers, het realiseren van één loket voor aanvragen, het maken van een onderzoekshulp, verdergaande standaardisatie, een landelijke voorziening van digitaal regelbeheer en digitaal werken in de ketensamenwerking rond vergunningaanvragen en het opstellen van omgevingsplannen (Milieu, IPO, VNG, & UvW, 2015).

De visie zoals deze is opgesteld in het Bestuursakkoord vormde samen met een Globaal Programma van Eisen en een doelarchitectuur de kaders voor de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het doel is om scenario 3 te bereiken, waarbij scenario 2 als tussenstap werd gezien en scenario 1 de minimale terugvaloptie is. In het bijbehorende financiële afsprakenkader is afgesproken dat het Rijk de investeringen in de centrale voorzieningen bekostigt. De structurele kosten worden gedeeld en de implementatiekosten worden door de partijen zelf bekostigd. Het doel was om in 2017 met de daadwerkelijke realisatie van het DSO te starten. De voorgaande jaren werden als voorbereidend gezien. De aanpak hiervan is in het najaar van 2016 vastgelegd in een programmaplan. Het Bureau ICT-toetsing (BIT) is gevraagd om op basis daarvan een toets op het programma DSO uit te voeren (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). Inmiddels was men bij de ontwikkeling van het DSO wel overgestapt naar een agile werkwijze. Waarbij kort-cyclisch via tussenproducten die bij de gebruikers worden getoetst, wordt gewerkt richting een eindproduct (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017).

Het BIT is begin 2017 met haar onderzoek gestart, het definitieve BIT-advies is in september 2017 uitgebracht. De conclusie van dit advies was dat men vanuit het programma DSO te veel in één keer wilde realiseren, waardoor de realisatie van de ambities in gevaar werd gebracht. Het BIT adviseerde om de scope van het programma te beperken tot scenario 2, om na invoering van de Omgevingswet in kleine stapjes door te ontwikkelen en om de invloed van het bevoegd gezag op de ontwikkeling van het DSO te versterken (Bureau ICT toetsing, 2017).

In oktober 2017 is in het regeerakkoord van Rutte III afgesproken dat de Omgevingswet en het DSO in plaats van bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (vanaf Rutte III het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt ondergebracht (VVD, CDA, D66, & ChristenUnie, 2017). Met de verhuizing van ministerie van dit dossier was echter niet het bijbehorende budget meeverhuisd (Binnenlands Bestuur, 2018).

Ondertussen was de Taskforce Complexiteitsreductie benoemd om een eenduidig beeld te geven van de minimale invulling van het DSO bij inwerkingtreding van de Omgevingswet, en om de mogelijkheden om dat te bereiken te analyseren. Vanuit deze taskforce was de

aanbeveling in december 2017 om toe te werken naar een basisniveau van de landelijke voorziening van het DSO (DSO-LV) bij de inwerkingtreding van de wet. Deze komt grotendeels overeen met scenario 2 uit het Bestuursakkoord, maar kent een inperking op het gebied van inhoud en fasering en een uitbreiding op het gebied van de samenwerkingsfunctionaliteit, gegevens en informatieproducten. Dit basisniveau moet gefaseerde en vraaggestuurde uitbreiding naar scenario 3 mogelijk maken. Tezamen met een advies over het basisniveau, de doorgroeimogelijkheden en de opties schetste de taskforce ook de randvoorwaarden die zij noodzakelijk achten voor een stabiel DSO-programma. Deze randvoorwaarden hebben betrekking op de governance, omgang met de markt, centraal stellen van gebruikersperspectief, aansluiting tussen wet- en regelgeving en het programma Aan de Slag met de Omgevingswet, een tijdige en stapsgewijze transitie naar beheer en concretisering van de financiering (van Breukelen, van den Berg, & Beoletto, 2017).

Inmiddels zijn de Omgevingswet en de vier bijbehorende AMvB's vastgesteld. Vanaf begin 2019 wordt de eerste geïntegreerde versie van het DSO-LV beschikbaar gesteld (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018). Ook is er een beheerovereenkomst voor het DSO-LV met het Kadaster getekend (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019).

Perspectieven rond het DSO

Negatieve ervaringen met verantwoording

De respondenten rond het DSO bemerken een sterke risico-aversie bij toezichthouders. Maar zo stellen ze, bij grootschalige veranderingen en innovatie zijn risico's onvermijdelijk. Het beeld is bijvoorbeeld dat het BIT denkt dat projecten die langer dan een jaar duren en een budget van meer dan 5 miljoen hebben inherent verkeerd zijn, omdat ze te veel risico's met zich meebrengen. Maar zo stellen de respondenten, bij grotere doelstellingen horen nu eenmaal hogere budgetten en langere termijnen. Door te doen alsof alle ICT-ontwikkelingen zomaar kleiner kunnen worden gemaakt houden we elkaar voor de gek. Wat ertoe leidt dat dit soort ontwikkelingen kunstmatig wordt gesplitst. Hiermee wordt de samenhang van de ICT-ontwikkelingen minder transparant. Dit brengt eerder meer dan minder risico's met zich mee. Er wordt gedacht dat deze behoefte om ontwikkelingen klein te maken voortkomt uit een traditionele drang naar beheersing en controle.

Daarnaast is het beeld dat de opzet van het Rijks ICT-dashboard niet aansluit bij het agile denken. De budgetten en de tijdsplanning vanuit de business case staan namelijk centraal in het dashboard, en de creatie van de maatschappelijke meerwaarde en de politieke en bestuurlijke context zijn onderbelicht. Daarmee ligt de focus sterk op wat er initieel is afgesproken aan randvoorwaarden qua budget en planning, en niet op hoe er daadwerkelijk maatschappelijke meerwaarde wordt gecreëerd. Het dashboard wordt gezien als een politieke verplichting waarvan de meerwaarde twijfelachtig is.

In het algemeen is het beeld dat de focus in onderzoeken van toezichthouders al snel op de ICT-ontwikkeling zelf ligt, terwijl het beeld is dat het doorgaans de gebrekkige invulling van randvoorwaarden is die tot de vertragingen in ICT-ontwikkelingen leiden. Ook lijken externe toezichthouders de neiging te hebben om vast te blijven houden aan het oorspronkelijke programma van eisen. En om dit document als een checklist te zien om achteraf te kunnen

toetsen of precies datgeen is opgeleverd wat aan de voorkant is afgesproken, binnen het beoogde budget en de beoogde tijdsplanning. In plaats van dat er wordt nagedacht over of hetgeen is opgeleverd duurzaam bijdraagt aan het behalen van publieke doelen.

Het DSO heeft negatieve ervaringen met het BIT. Het BIT is ongeveer twee jaar geleden gestart met haar onderzoek naar het DSO, op basis van haar eigen toetskader dat voortgekomen is uit het werk van de Commissie Elias. Hierin wordt vooral gekeken naar wat er fout gaat en waar de risico's zitten. Het heeft ongeveer 14 maanden geduurd vanaf de start van het onderzoek van het BIT tot het moment dat dit helemaal was afgehandeld. In die periode heeft het werk grotendeels stilgelegen, door angst bij de opdrachtgevers en algehele demotivatie. Je kunt je afvragen hoe doelmatig dit is. Men ervoer ook een grote kloof tussen het door het BIT opgeleverde rapport en de werkelijkheid. De Taskforce Complexiteitsreductie, die naar aanleiding van het BIT-rapport opgericht was, heeft er wel voor gezorgd dat het op te leveren basisniveau van het DSO-LV nu beter gedefinieerd is.

Als het misgaat is de eerste reflex om meer toezicht in te regelen, terwijl meer toezicht ook meer werk vanuit het project vraagt. Het vraagt meer mensen om hieraan te kunnen voldoen. Waardoor op een gegeven moment meer tijd aan toezichtstaken en bureaucratie besteed wordt, in plaats van aan het realiseren van de doelstellingen. Verantwoording kan geen doel op zichzelf zijn. Openheid van zaken vanuit projecten naar de toezichthouder worden regelmatig afgestraft, dat is eigenlijk heel jammer want contraproductief. Binnen de overheid is het beginproces van de inkoop en het eindproces van de verantwoording ingericht op basis van afstand en wantrouwen, terwijl agile uitgaat van nabijheid en vertrouwen. Dit maakt het lastiger voor een agile project om succesvol te zijn.

Vanuit de overheid is heel erg de neiging om naar perfectie te streven. Men vindt het heel lastig om te accepteren dat wijzigingen op het laatste moment gewoon kostbaar kunnen zijn. En dat er dan ook de afweging moet worden gemaakt of men voor dit ene detail echt zo veel geld over heeft. Daarbij is het twijfelachtig of perfectie in de context van een 'wicked problem' wel kan bestaan. Hierbij is het gevaar dat er voor het realiseren van de laatste 20% aan functionaliteit 100% van het budget wordt besteed. Een voorbeeld is de wens om de digitale overheid zo goed mogelijk toegankelijk te maken voor digibeten. Dit zijn vaak ook de mensen die analoog ook moeilijk hun weg binnen de overheid vinden. Dus de vraag is of je dit vraagstuk het best technisch kan oplossen. Digitalisering biedt de kans om tijd en geld te besparen in de afhandeling van standaardwerk, waardoor juist meer tijd en geld kan worden vrijgemaakt om in moeilijker situaties maatwerk te bieden. De consequentie hiervan is wel dat de moeilijker vragen over blijven voor de ambtenaren.

Er is een neiging om de maatschappelijke prestaties van de overheid kwantificeerbaar te willen maken in financiële informatie, maar dit is heel lastig en de vraag is of dit altijd kan en meerwaarde oplevert. ICT-ontwikkelingen worden ondertussen nog vaak als kostenbesparing geframed, terwijl dat vaak gewoon niet waar is. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het opstellen van business cases, waarin van tevoren zo kwantitatief mogelijk gedefinieerd wordt wat een (ICT) ontwikkeling op moet gaan leveren. Maar telkens komt terug dat het voor veel publieke waarden niet mogelijk is om deze te kwantificeren, terwijl de publieke waarde creatie wel het hoofddoel is van de overheid. De business case wordt gebruikt om vooraf aan te tonen dat een project zinvol is. Daarbij komen de waarden uit

waar men ze wil hebben, doordat ze toch niet hard te maken zijn. De business case is in feite een onderbouwing van wat je al van plan bent. Vervolgens worden de business cases gedurende het project meestal niet meer bijgesteld of anderszins gebruikt.

Niet alleen de publieke waarden zijn lastig om echt precies te duiden, dit geldt ook voor de wijzigingen in de context en behoeften van gebruikers en daarmee de verschuivingen in de doelstellingen. Tijd en budget staan in principe vast, maar wanneer is het nou gerechtvaardigd om hier aanpassingen in te maken? Vaak wordt er gedacht dat sneller beter is. Echter, doordat dit soort complexe ICT-ontwikkelingen per definitie verandertrajecten zijn is dat maar de vraag. De vraag is hoeveel verandering de organisatie aan kan. Het kan daarom beter zijn om langzamer en zorgvuldiger te bewegen. Doordat deze processen nou eenmaal lastig zijn kan de verantwoording hiervan ook niet eenduidig zijn.

Spanningen tussen actoren bij agile werken

Verantwoording afleggen gebeurt grotendeels via de begroting. Daarbij vinden de actoren die verantwoordelijk zijn voor de begroting vanuit financiële zaken het onprettig om met veel onzekerheid te worden geconfronteerd. Men gaat liever uit van een dichtgetimmerd afsprakenkader waaruit de financiële afspraken volgen. Dit staat haaks op het agile werken, waar je per increment kijkt naar wat je precies gaat opleveren binnen een vooraf vastgezet budget. Het is nog de vraag hoe de rol van deze actoren binnen het agile werken ingevuld gaat worden. Eerst kon men kijken of het budget werd gehaald volgens de planning. Bij agile werken zijn de planning en het budget vastgezet, en de vraag is alleen nog wat er binnen die kaders aan inhoud geleverd kan worden. Daarbij is de vraag dus of er genoeg waarde is geleverd binnen een gesteld budget. Dit is in feite een omkering in het denken en werken. Hierbij is het de vraag of deze vraag (op dit moment) wel vanuit de financiële afdeling kan worden beantwoord, omdat voor deze beoordeling ook meer inhoudelijke kennis nodig is. Zodra er toch extra budget nodig is voor de ontwikkeling, omdat bijvoorbeeld de wensen of de omgeving is verantwoord, is samenwerking met financiële zaken nodig. Een goede samenwerking tussen de financiële afdeling en de ontwikkelafdeling is dus wel van groot belang. In het algemeen vinden de respondenten het lastig om budget te vragen en krijgen voor een ontwikkeling waarvan de scope nog niet duidelijk is. Het lijkt erop dat men het makkelijker vindt om een mooi project voor te stellen binnen een budget dat te mooi is om waar te zijn en om vervolgens later budget bij te vragen en te krijgen, dan om een realistische voorstelling van zaken te geven en op basis daarvan plannen gehonoreerd te krijgen.

De rol van de stuurgroep of opdrachtgever is bij een agile gestuurde ontwikkeling ook anders. Bij een meer traditionele ontwikkeling kan de stuurgroep sturen op de factoren tijd, geld en kwaliteit. Bij een agile gestuurde ontwikkeling zijn de factoren tijd en geld vastgezet en ontstaat kwaliteit gedurende het proces. Waarbij je er ook van uitgaat dat beslissingen zo laag mogelijk in de organisatie gemaakt worden. Stuurgroepen blijven wel de neiging hebben om te willen sturen, ze willen kunnen kiezen. Vaak is men nog niet bekend met agile werkwijzen en het lijkt nog zoeken naar hoe deze rol binnen agile werken binnen de overheid het best ingevuld kan worden. In 2019 volgt een evaluatie van het DSO, voordat deze aan beheer wordt overgedragen. Men is bang dat de stuurgroep dan weer terug gaat grijpen naar het oorspronkelijke programma van eisen, en dat oorspronkelijke plan als afvinklijst gaat gebruiken in plaats van een richtinggevend document dat over tijd

geëvolueerd is. De kern van agile werken is loslaten en vertrouwen, maar zodra er spanning op het project komt heeft men de neiging om de teugels weer strakker aan te trekken. Dit geldt overigens niet alleen voor de stuurgroep of opdrachtgever, maar ook voor de overige managers. Doordat je in agile werken uitgaat van zelfsturende teams verandert de rol van het uitzetten van de lijnen en het toezien op de uitvoer daarvan naar het faciliteren van de teams, het direct aanspreken van mensen en het organiseren van de retrospectives. Vanuit een agile gestuurd project of programma kan je tot zekere hoogte je opdrachtgever meenemen in je werkwijze, maar dat kan niet zomaar bij degenen die belast zijn met de verantwoording. Die behoefte moet vanuit de verantwoording zelf komen.

Hoewel agile werken de samenwerking tussen beleid, ICT-ontwikkeling en beheer kan faciliteren wordt er vaak nog een knip gezet. Tussen beleid en ICT en tussen ICT-ontwikkeling en beheer. Dit wordt gedaan omdat men dat of zo gewend is, of omdat men het te spannend of complex vindt. Hierdoor mis je kansen om nog beter, en uiteindelijk doelmatiger, samen te werken. Er wordt gesignaleerd dat veel uitvoeringsorganisaties zoals DUO en de Nationale Politie echte IT-fabrieken zijn geworden waar in toenemende mate agile wordt gewerkt. Bij beleidsdepartementen is dat doorgaans (nog) niet zo. Waarbij in de samenwerking beleidsdepartementen hoger in de hiërarchie staan dan uitvoeringsorganisaties. Hierdoor vinden uitvoeringsorganisaties het moeilijk om nee te zeggen tegen het beleidsdepartement, dat het vervolgens weer moeilijk vindt om nee te zeggen tegen een minister. Het beeld is dat deze hiërarchische structuren het agile werken lastiger kunnen maken.

De diverse gebruikers worden bij het DSO vertegenwoordigd door business liaison managers. In de praktijk merkt men dat het lastig is voor deze personen om de breedte van hun achterban te vertegenwoordigen. Dat is voor de vertegenwoordiger van de Rijksoverheid nog lastiger dan voor de vertegenwoordiger van de gemeenten. Dat maakt het proces van het prioriteren van business waarde ook ingewikkelder. Bij het DSO ervaart men dat het lastig is om de bestuurlijke wensen en realiteit synchroon te laten lopen met de ICT-ontwikkeling binnen het programma. Het duurt soms te lang voordat prioriteringen of afwijkingen die op de werkvloer worden gemaakt voor liggen en worden goedgekeurd door de opdrachtgever.

Ontwikkeling en beheer worden vaak nog van elkaar losgekoppeld, zeker binnen de overheid. Dit kan een negatieve impact hebben op de dienstverlening. Zo krijgen de stakeholders die in het proces van ontwikkeling hebben meegedaan opeens andere aanspreekpunten. Aanspreekpunten binnen beheer die nooit precies kunnen weten hoe eerdere afwegingen zijn gemaakt. Want je kan goed documenteren, maar álle details rond afwegingen documenteren is ondoenlijk. Beheer wordt geconfronteerd met voor hun onbekende problemen, die ze niet hebben veroorzaakt en die ze doorgaans moeilijk zelf kunnen oplossen. Daarvoor moeten ze weer de ontwikkelaars betrekken, die ook alweer met andere dingen bezig zijn. DevOps kan hiervoor een oplossing zijn, maar heeft ook weer zijn eigen nadelen. In 2019 wordt de ontwikkeling van het basisniveau van de landelijke voorziening van het DSO afgerond. Dan vindt ook de overdracht naar beheer plaats.

Vaak voelt men spanning rond het inschakelen van marktpartijen. Er is een zekere mate van wantrouwen over de belangen en motivaties van marktpartijen. Men denkt dat door de

inzet van veel externen het risico is dat de afstand tussen ICT en de business groter wordt, men minder goed kan inspelen op ontwikkelingen en men misschien wel te afhankelijk wordt van externe partijen. Maar tot een zekere hoogte ben je daar gewoon afhankelijk van, als je kunde en capaciteit nodig hebt die je als overheid niet zelf in huis hebt. Het gebeurt overigens ook dat er vanuit marktpartijen sceptisch naar de overheid wordt gekeken, omdat de overheid niet altijd als een kundige en goede opdrachtgever bekend staat.

Als het niet goed gaat in een ICT-ontwikkeling wordt er al snel naar de ontwikkelaars gekeken, of die nou intern of extern zijn. De ontwikkelaars zijn zeker in een agile project sterk afhankelijk van de input van overige stakeholders. Voor de definitie en prioritering van user stories, de beschikbaarheid van architectuur en om de omgeving te managen. In agile werken ga je een hechte samenwerking aan, als je dat goed doet vind je een optimum tussen wat er technisch mogelijk is en wat de opdrachtgevers wensen. Het is fnuikend voor een project als de ontwikkelaars stilvallen. Dit betekent namelijk dat ze 'andere' dingen gaan doen, men gedemotiveerd raakt, je mensen en kennis kwijtraakt en software niet onderhouden wordt. Bij opdrachtgevers wordt vaak onvoldoende beseft dat onderhoud van software vaak al na een paar maanden moet gebeuren omdat het anders na een paar jaar al niet meer werkt, en je dan weer een nieuw groot project nodig hebt. Vanuit het agile werken is het idee dat je het tempo van werken in een ontwikkelteam oneindig vol zou moeten kunnen houden. Daaruit zou de conclusie volgen dat overwerk niet nodig is. Echter, het is wel belangrijk dat er vanuit het ontwikkelteam wordt gevoeld dat ze zich echt hebben gecommitteerd om binnen een bepaalde periode een bepaald resultaat te leveren. Dus dat pijn van tegenvallers en eventuele uitloop niet alleen bij de opdrachtgever gevoeld worden.

Met betrekking tot de samenwerking tussen ICT-ontwikkeling en bestuur halen meerdere respondenten de rapportage over de lessen uit de operatie BRP (oBRP) aan. Een aantal respondenten denkt dat de oBRP nou juist een voorbeeld is waar beter niet agile gewerkt zou kunnen worden. Anderen zijn het hier dan weer pertinent mee oneens omdat dit zowel technisch als bestuurlijk complexe project gebaat had kunnen zijn bij veel meer samenwerking en transparantie.

Vergelijking tussen ICT en de gebouwde omgeving

Vanuit de gesprekken wordt ook een vergelijking gemaakt tussen ICT-ontwikkeling en ontwikkeling in de gebouwde omgeving. Verschillende respondenten hebben ook een achtergrond in de gebouwde omgeving. Hier hebben ze eenzelfde soort complexe grote projecten gezien als in de digitale omgeving. Bij grote infrastructuurprojecten zijn er ook de nodige 'uitdagingen' geweest. Hier heeft men van geleerd en als exponenten hiervan zijn bijvoorbeeld de rollen van manager programmabeheersing en de interne opleiding projectbeheersing en control bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ingericht. Het beeld is dat andere ministeries hier minder bekend mee zijn. Bij het ministerie van BZK is het DSO nu geplaatst in een beleidsorganisatie. Zo merkte men bij de overgang van het DSO dat men bij BZK voor de benodigde inhuur van externen raamcontracten had die te beperkend waren en die de vraag niet aankonden. Aan de andere kant wordt aangegeven dat infrastructuur en ICT echt andere vakgebieden zijn. En dat men in de wereld van de infrastructuur nog veel meer gewend is aan hiërarchische sturing en controle.

In de bouw hebben we de afgelopen jaren ook geïntegreerde contractvormen gezien, waarbij in verschillende combinaties ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en beheer samen worden aanbesteed. Ook wel bekend als dbfmo contracten (design, build, finance, maintenance, operate). In zo'n soort aanbesteding kan je bijvoorbeeld uitvragen; ik wil een weg van a naar b die voor de komende 30 jaar moet functioneren. Dan spreek je een ambitie uit met een resultaatverplichting, terwijl je de manier waarop dit resultaat wordt geleverd veel losser laat. Het zou interessant kunnen zijn om deze manier van denken ook toe te passen op agile gestuurde projecten. Hoewel het de vraag is of men toe is om na te denken over de levensduur van ICT-systemen, op een manier waarop men wel naar de gebouwde omgeving kijkt en met afschrijvingstermijnen werkt. Bij infrastructuur-projecten wordt door de overheid voor langere periodes van 10-30 jaar budget gereserveerd, waar dit bij ICT-ontwikkelingen niet gebruikelijk is. Mede hierdoor hebben ICT-ontwikkelingen meer last van politieke perikelen zoals verkiezingen en kabinetswisselingen. Doordat je volgens het agile werken minimal viable producten oplevert en doordat vaak een knip zit tussen de kosten van ontwikkeling en beheer loop je het risico dat de beheerskosten onvoldoende worden meegenomen in de ontwikkeling. Dat je in feite een waterbed-effect creëert, waar je de kosten in ontwikkeling zo laag mogelijk houdt zonder er rekenschap aan te geven dat dit voor hogere kosten elders zorgt. Ook is het de vraag hoe je rekening houdt met de mogelijkheden tot doorontwikkeling binnen het denkkader van de minimal viable producten. Waar de vergelijking tussen de gebouwde omgeving en de digitale omgeving spaak loopt is dat het denken in werkende componenten niet hetzelfde werkt. In de gebouwde omgeving hebben veel meer componenten elkaar nodig om te kunnen functioneren, denk bijvoorbeeld aan de schaal van een huis met als componenten de fundering, wanden en het dak. Als je denkt aan de schaal van een stad met als componenten bijvoorbeeld woningen, werkplekken en verbindingen werkt dat misschien weer wel.

4.3 Theoretische inzichten

Om aan te sluiten bij de punten die in de empirie van de case studies naar boven gekomen zijn wordt in deze paragraaf dieper ingegaan op de sturing op ICT projecten bij de Rijksoverheid, verantwoording en de verantwoordingsparadox en op vergelijkingen tussen de digitale en de gebouwde omgeving en ontwerpwetenschappen.

Grote ICT projecten en de Rijksoverheid

De afgelopen drie decennia zijn er verschillende initiatieven vanuit de Tweede Kamer ondernomen om tot een betere beheersing van grote ICT-projecten te komen. De voornaamste hieruit voortgekomen rapporten zijn die van het CCOI in de jaren '80, van de Algemene Rekenkamer in 2007 en 2008 en van de Commissie Elias in 2014. Naar aanleiding van het eerste is Het Expertise Centrum (later opgegaan in PBLQ), het tweede het CIO-stelsel en het derde het BIT opgericht. Bovendien is er voortdurend aandacht voor betere procedures en besluitvorming (Meijer, 2016). In de reactie op het rapport van de commissie Elias wordt een vergelijking getrokken met de operatie Comptabel Bestel. In deze operatie is de beheersbaarheid en rechtmatigheid van de overheidsuitgaven vergroot, en de verantwoording versneld en verbeterd (Rijksdienst, 2015). Voor het slagen van deze operatie was de samenwerking tussen de commissie van Rijksuitgaven van de Tweede Kamer, de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Financiën cruciaal (Meijer, 2016). Voor een eventuele 'operatie informatie bestel' ontbreekt het volgens Meijer aan een georganiseerde en actieve Tweede Kamercommissie, een externe toezichthouder die het

hele veld van informatisering beslaat en een *‘actief sturend departement met gezag’*. In het kabinet Rutte-III in 2017 is voor het eerst gekozen om de verantwoordelijkheid voor de sturing op de digitale overheid bij één bewindspersoon, de staatssecretaris van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), te beleggen. Daarmee is BZK aangewezen als het coördinerende departement voor de digitale overheid. Als ondersteuning is een hoogambtelijk Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid ingesteld (Staatssecretaris van BZK, 2018). Daarmee valt het onderwerp digitale overheid nu ook onder de vaste Tweede Kamer commissie voor BZK. Bij een algemeen overleg over de digitale overheid afgelopen oktober waren echter maar drie Kamerleden aanwezig (Tweede Kamer, 2018). Het externe toezicht op digitalisering vindt op dit moment vanuit verschillende toezichthouders plaats. Zo houdt de Autoriteit Persoonsgegevens toezicht op privacy, heeft de Algemene Rekenkamer de afgelopen jaren veel aandacht voor informatiebeveiliging en ICT-personeel binnen de Rijksoverheid, de Raad van State voor wetgeving en het Rathenau instituut voor de positie van de burger (Meijer, 2016; Algemene Rekenkamer, 2018; Raad van State, 2018; Hamer & Kool, 2018). Op het functioneren van het BIT is inmiddels, vooral naar aanleiding van het rapport over de operatie BRP, de nodige kritiek gerezen (Veldwijk, 2018).

Verantwoording en de verantwoordingsparadox

Het concept van publieke verantwoording vindt zijn oorsprong in de boekhouding, waarbij het de overheid was die bijhield wie welke bezittingen had om daarover belastingen te kunnen heffen. Inmiddels is het begrip opgeschoven en staat het voor goede governance waarbij er vanuit de overheid verantwoording aan de maatschappij wordt afgelegd (Bovens, 2005). Er zijn verschillende perspectieven op het doel van publieke verantwoording. Zo kan het doel zijn om vanuit een democratisch perspectief de burger te verzekeren van een effectieve controle op het functioneren van de overheid. Vanuit staatsrechtelijk perspectief gaat men uit van een scheiding der machten die is geïnstitutionaliseerd door een web van onderlinge toezicht en controle. Verantwoording kan zich volgens het cybernetische perspectief ook richten op reflectie en het leerproces (Bovens & 't Hart, 2005). De richting waarin de verantwoording gegeven wordt kan verschillen. Dit kan verticaal zijn, richting ministeries, de minister, de Tweede Kamer en op die manier de burger. Of diagonaal richting toezichthouders, zoals de Algemene Rekenkamer. Horizontale verantwoording geschiedt richting de afnemers van diensten en via transparantie, oftewel direct richting de samenleving (Schillemans & Bovens, 2009). Het is dus bij verantwoording de vraag aan wie, waarover en hoe deze wordt afgelegd (Faber & Budding, 2018). Hoe dan ook is het minder plezierig om degene te zijn die verantwoording aflegt, dan om degene te zijn aan wie die verantwoording wordt afgelegd (Behn, 2001).

De afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor het te veel aan verantwoording. Bijvoorbeeld over beheerskramp (Homan, 2017) en een te grote regeldruk en ‘controletoeren’, die hun doelen voorbijschieten (Ministerie van Financiën, 2005). Het is daarbij de vraag of de maatregelen om de doelmatigheid van de overheid te meten ook bijdragen aan een grotere doelmatigheid van de overheid. De grote aandacht vanuit verantwoording op het meten van doelmatigheid kan zo veel inspanning vragen dat de overheid minder doelmatig functioneert. Dit staat ook wel bekend als het verantwoordingsdilemma of de verantwoordingsparadox (Halachmi, 2002). Waarbij meer verantwoording niet automatisch tot beter bestuur leidt, en zelfs zou kunnen leiden tot

formalisme en ontwijkgedrag en een ontmoediging van innovatie en ondernemerschap. Maar verantwoording kan ook ondermijnd worden door het gedrag van de gecontroleerden (Bovens & 't Hart, 2005).

De Algemene Rekenkamer heeft naast de grotere aandacht voor doelmatigheid in de afgelopen decennia ook meer aandacht besteed aan de kwaliteit van de informatievoorziening richting de Tweede Kamer (Algemene Rekenkamer, 2002). Niet iedereen is even blij met deze uitbreiding op de '*klassieke en nogal formalistische effectiviteitsmeting*' waar de Rekenkamer om bekend stond. Bovens en 't Hart stellen dat de rapporten Grote Projecten (2002) en Tussen Beleid en Uitvoering (2003) in bestuurlijke kring berucht zijn om hun hoge en onrealistische maatstaven en getuigen van een '*doorgeschoten controleactivisme*' (Bovens & 't Hart, 2005). Faber en Buding (2018) constateren dat veel van de verantwoordingsinformatie nog steeds rationeel-economisch van aard is, doordat men blijft hangen in een New Public Management-reflex.

ICT en de gebouwde omgeving

Vanuit de ICT wordt er naar de bredere wereld van design gekeken, voor inspiratie om hetgeen wat men doet communiceerbaar te maken en om van ervaringen te leren. Zo wordt de term 'informatie-architectuur' vanaf midden jaren '60 gebruikt als begrip om te communiceren dat men werkt aan het creëren van structuren en ordeningen van informatie (Resmini & Rosati, 2012). En zo worden inzichten vanuit design methodologie bestudeerd om deze toe te passen in het design proces van de softwareontwikkeling (Löwgren, 1995). Hevner et al. concluderen dat onderzoek naar Information Systems uiteenvalt in twee disciplines, gedragswetenschappen en ontwerpwetenschappen (Hevner, March, Park, & Ram, 2004). Aan de ontwikkeling van design theory dragen verschillende vak en academische disciplines bij. Wat verbindt is dat iedereen zich bezighoudt met '*the conception and planning of the artificial*'. Daarnaast lijken velen zich te herkennen in '*the wicked problems approach*' van Rittel en Webber (Buchanan, 1992). Rittel en Webber, hoogleraren in the science of design en city planning, onderscheiden 10 eigenschappen van wicked problems:

1. Het probleem valt niet goed te definiëren, omdat in een goede definitie de oplossing al besloten zou liggen. Dit betekent dat een 'systems-approach' of lineaire aanpak niet zou werken in het oplossen van dit type problemen
2. Wicked problems zijn nooit opgelost
3. Oplossingen van wicked problems zijn niet absoluut, ze vallen niet te definiëren als goed of slecht
4. Er is geen onmiddellijke of absolute test van de werking van de oplossing van een wicked problem mogelijk
5. De oplossingen voor wicked problems hebben consequenties, ze kunnen niet makkelijk ongedaan worden gemaakt zodra ze zijn geïmplementeerd
6. Er is geen vaste set van mogelijke oplossingen voor een wicked problem
7. Uiteindelijk is elk wicked problem uniek
8. Je kan elk wicked problem zien als een gevolg van een ander probleem
9. De keuze voor de uitleg van een wicked problem bepaalt de oplossing
10. Er is geen ruimte voor fouten (Rittel & Webber, 1973).

Ontwerpen wordt geduid als *'to consider a situation, imagine a better situation, and act to create that improved situation'* (Redström, 2017). De ontwikkeling van ICT kan volgens deze definitie ook worden gezien als een ontwerpproces.

Een aantal auteurs zijn meer sceptisch over de vergelijking en interactie tussen deze vakdisciplines. Sein et al. stellen dat de traditionele ontwerpwetenschappen onvoldoende aandacht geven aan de rol van de organisatorische context in het vormgeven van het ontwerp, in relatie tot de aandacht die gegeven wordt aan de vormgeving (Sein, Henfridsson, Purao, Rossi, & Lindgren, 2011). Vinju vindt dat de vergelijkingen tussen fysieke en digitale ontwerpprocessen voordelen kunnen opleveren, maar dat de plank ook vaak wordt misgeslagen (Vinju, 2016). Een voorbeeld van waar dit fout gaat is in een model van Gartner waarbij design thinking, agile en lean zijn geïntegreerd. Hier zijn verschillende fasen gedefinieerd voor de toepassing van deze methoden, wat weer typisch de gedachtegang van een waterval-aanpak is (Minudel, 2018).

4.4 Conclusies en discussie

Er wordt een grote afstand tussen verschillende actoren signaleerd. Tussen toezichthouders en gecontroleerden, tussen zelfsturende teams en opdrachtgevers, tussen markt en overheid, tussen de financiële kolom en beleid. Door respondenten rond de case study DSO wordt aangegeven dat als er iets misgaat de reflex lijkt te zijn om meer controle en verantwoording in te richten. Terwijl er vanuit het DSO ook de ervaring is dat een teveel aan verantwoording op zichzelf het slagen van een ontwikkeling in gevaar kan brengen. Bij de Algemene Rekenkamer wordt bevestigd dat er de neiging kan zijn om meer te willen controleren als men zich onzeker voelt. Agile werken roept deze gevoelens van onzekerheid op, omdat het grotendeels onbekend is en de potentiële betekenis voor verantwoording nog niet verkend is. In de literatuur wordt deze situatie ook wel de verantwoordingsparadox genoemd. Zowel vanuit de empirie als de theorie wordt er geconstateerd dat er vanuit verantwoording (nog) veel in termen van rechtmatigheid en doelmatigheid wordt gedacht. Het is de vraag of dit goed aansluit bij het agile gedachtegoed. Vandaar dat in het volgende hoofdstuk dieper in wordt gegaan op de verschillende achtergronden in denken over overheidssturing, ICT-ontwikkeling en verantwoording.

Voor de aanpak van digitaliseringsvraagstukken wordt er in een analogie met de Operatie Comptabel Bestel gepleit voor een 'operatie informatie bestel'. De randvoorwaarden die Meijer schetst voor het slagen van zo'n operatie zijn sinds zijn analyse deels verder ingevuld. Zo heeft het ministerie van BZK steviger de regierol opgenomen en staat het onderwerp digitalisering bij toezichthouders hoog op de agenda. Echter, een specifieke Tweede Kamer commissie voor digitale vraagstukken is er niet en het is de vraag welke toezichthouder de rol kan nemen die de Algemene Rekenkamer bij de Operatie Comptabel Bestel heeft gespeeld.

Vanuit de empirie is door meerdere respondenten de vergelijking tussen ontwikkelingen in de gebouwde en de digitale omgeving gemaakt. Deels omdat er bij beide vraagstukken sprake is van grote ontwikkelingen met bijbehorende grote risico's, deels omdat een deel van de respondenten een achtergrond in de fysieke leefomgeving heeft en deels omdat dit ook binnen de ICT een bekende vergelijking is. In de literatuur wordt aangegeven dat veel ontwerpers zich in de wicked problems approach herkennen. Rittel en Webber (1973)

stellen in de definitie van de eerste eigenschap van een wicked problem dat een systems-approach of een lineaire aanpak niet goed werkt bij dit type vraagstuk. Dit geeft een aanwijzing voor de vraag over wanneer een agile aanpak mogelijk een juiste keuze is. Een verdere verkenning van de raakvlakken tussen ontwikkelingen van ICT en de gebouwde omgeving past niet bij het doel van deze scriptie. Wel bevestigt dit mijn beeld dat het kan helpen om beelden en ervaringen uit verschillende disciplines beter inzichtelijk te maken.

5. Duiding overheidssturing, ontwikkelmethodiek en verantwoording

Deze scriptie richt zich op de verantwoording van agile gestuurde ICT-ontwikkeling binnen de Rijksoverheid. Daarmee bevindt het zich op een snijvlak van drie verschillende vakgebieden; bestuurskunde of overheidssturing, ICT-ontwikkeling en ontwerp theorie en verantwoording. In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat er spanningen worden ontwaard tussen verschillende actoren en vooral tussen verschillende zienswijzen op overheidssturing. Deze spanningen bevinden zich zowel binnen als tussen de verschillende vakgebieden. Er wordt verondersteld dat deze spanningen en dit onderlinge onbegrip op zichzelf een negatief effect kunnen hebben op het slagen van een (ICT) ontwikkeling.

Vanuit deze veronderstelling is een model (door)ontwikkeld. Het doel van dit model is om de verschillende visies op sturing inzichtelijker te maken, binnen en tussen de verschillende vakgebieden. Dit inzicht wordt vervolgens gebruikt als basis voor de verdere duiding van de case studies en het denken over de verantwoording van agile gestuurde ICT ontwikkelingen.

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens het proces van de ontwikkeling van het model, de duiding van de visies binnen de vakgebieden en de toepassing van dit model op de case studies beschreven.

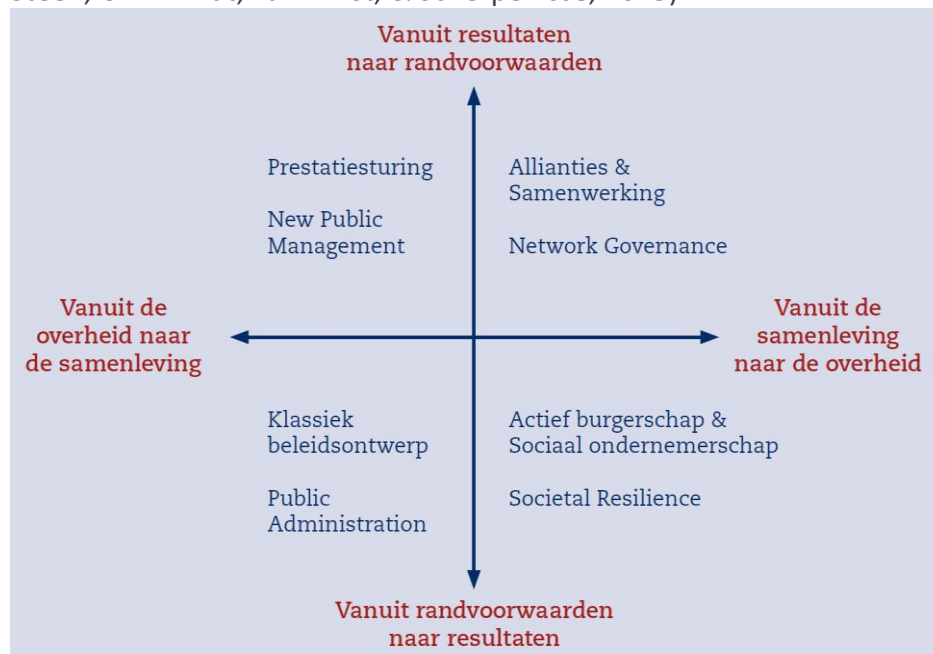


Figuur 2: vakgebieden onderzoek, met op het vraagteken het onderwerp van deze scriptie

5.1 Duiding via model

De inspiratie voor de ontwikkeling van dit model komt vanuit een model dat door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is ontwikkeld voor de evaluatie van een programma. In dit hieronder weergegeven model worden verschillende perspectieven op overheidssturing geduid. Daarbij gaat men er wel van uit dat in de praktijk de verschillende sturingsvormen gemengd voorkomen. In het model worden vier perspectieven op overheidssturing onderscheiden langs twee assen. Op de verticale as wordt een onderscheid gemaakt tussen een focus van overheidssturing op resultaten en een focus op de randvoorwaarden. De horizontale as loopt van een focus op denken vanuit een sturende

overheid naar een denken vanuit de samenleving met een dienende overheid (van der Steen, Chin-A-Fat, van Twist, & Scherpenisse, 2015).



Figuur 3: vier perspectieven op overheidssturing (van der Steen et al., 2014)

De gedachtegang achter dit model is verder voortgezet door verschillende auteurs, zoals bijvoorbeeld in het denken over sturing op transitieopgaven (Loorbach, 2018), en pleit voor een meer op leren ingerichte verantwoording in de context van complexe problemen (Folkert, Verwoerd, & Verwest, 2018) en in relatie tot co-creatie in de gebouwde omgeving (Oomen, 2017). Wat bijna alle auteurs die refereren aan het model gemeen hebben is dat ze zich richten op complexe problemen in de fysieke leefomgeving, een enkele publicatie richt zich op complexe vraagstukken in het sociaal domein¹. In de praktijk is dit model opgepikt door onder andere auditors en vertaald naar verschillende vormen van audits (van Wondergem, 2018), de Zuidelijke Rekenkamer in relatie tot hun strategische agenda (Zuidelijke Rekenkamer, 2016) en in een onderzoek voor de VNG in een handreiking over overheidssamenwerking op de arbeidsmarkt (van der Steen, Teisman, van Popering-Verkerk, & Molenveld, 2018).

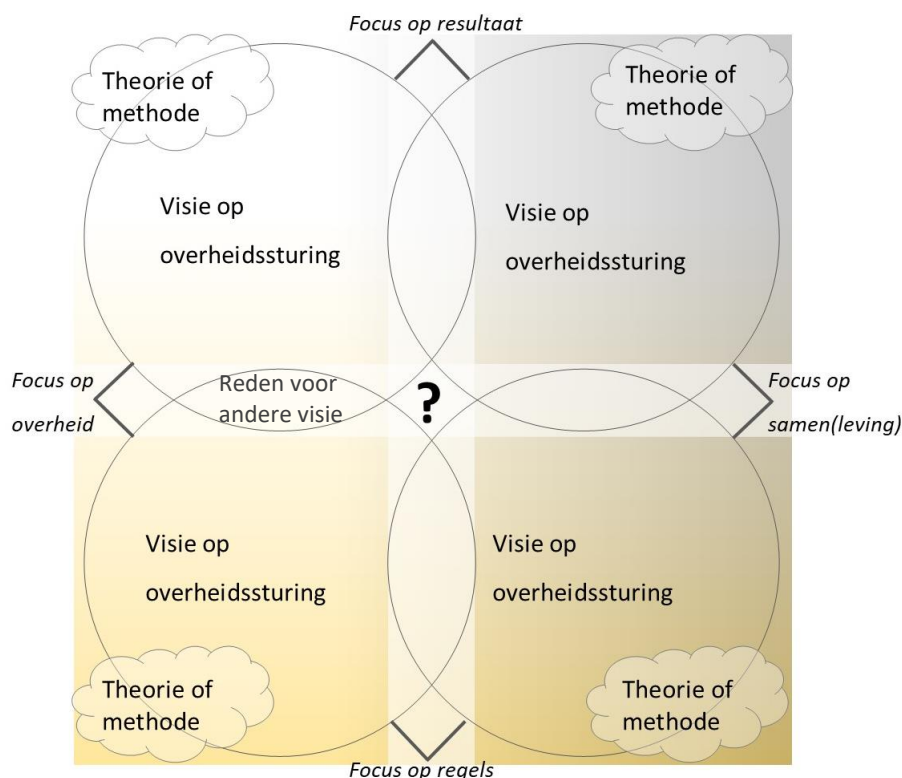
¹ Door te zoeken op de citaties van deze publicatie via Google Scholar

Voor de toepassing van het model in dit onderzoek zijn er een aantal aanpassingen gemaakt. De ingrijpendste aanpassingen zijn gemaakt om visueel duidelijker te maken dat de verschillende vormen van (overheids)sturing in elkaar grijpen en er sprake is van gradiënten van sturingsvormen. Hierom kent de achtergrond een kleurverloop en zijn de verticale en horizontale assen visueel verzacht. De benaming van de assen is aangepast om het duidelijker te maken waar de focus naar uit gaat.

De verschillende vormen van sturing zijn een antwoord op hoe men denkt vanuit de overheid het best te kunnen sturen op de oplossing van dit maatschappelijke vraagstuk. Vandaar dat de maatschappelijke opgave in de vorm van een vraagteken centraal staat in dit model.

In de vier kwadranten staat de visie op sturing beschreven. In het gedachtenwolkje in de buitenhoek staat de verschijningsvorm van deze visie vermeld, dit kan een theorie of methodiek betreffen. Tussen de kwadranten in staan de aanleidingen om tot een andere keuze van een type sturing te komen.

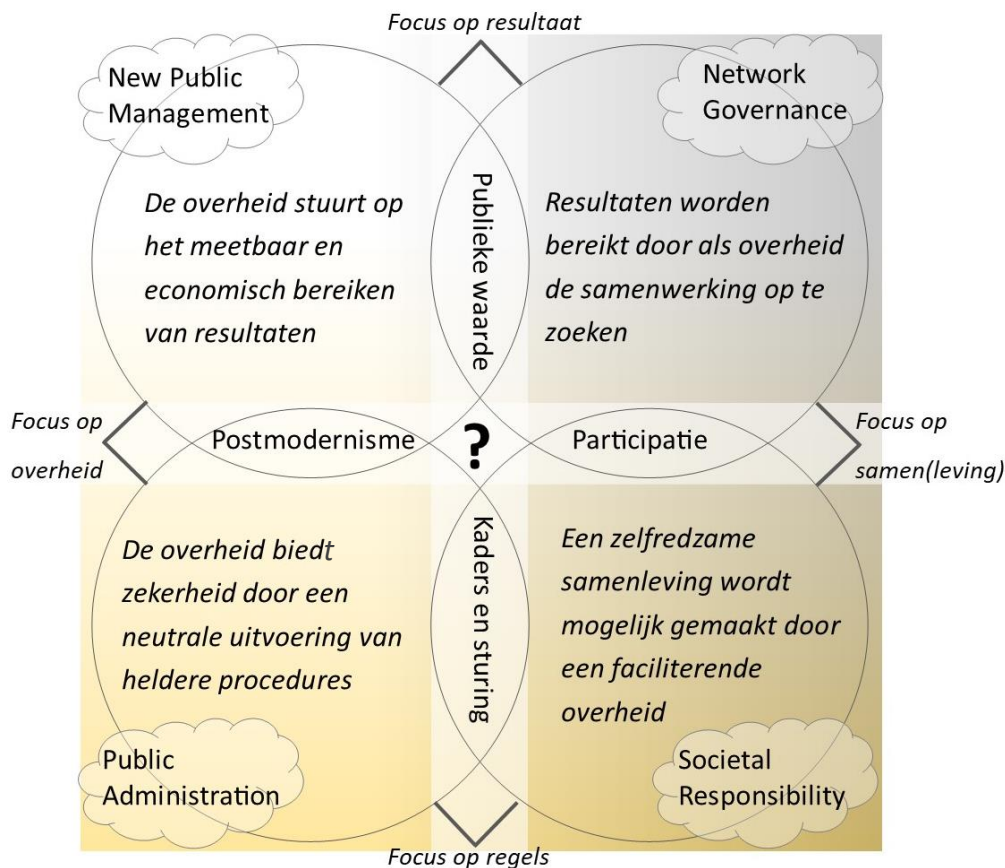
Hetzelfde basismodel dat ontwikkeld is vanuit de bestuurskunde is toegepast op de ICT-ontwikkeling en de verantwoording. Het doel hiervan is om zo de overeenkomsten en verschillen in denken tussen de verschillende vakdisciplines beter inzichtelijk te maken. Voor de leesbaarheid beginnen de beschrijvingen van de kwadranten van het model linksonder en zijn de modellen met de klok mee te lezen. Dit volgt deels de ontwikkeling in het denken over sturing, hoewel deze ontwikkeling meer diffuus is geweest en de verschillende vormen van sturing in de praktijk in mengvormen voorkomen.



Figuur 4: basisvariant perspectieven op overheidssturing

Overheidssturing

In het model hieronder staan vier verschillende perspectieven op overheidssturing. De beschrijving hiervan begint in de hoek linksonder en loopt met de klok mee. Tussen de kwadranten staan, ook met de klok mee, redenen voor een wijziging in visie op overheidssturing. In de gedachtenwolkjes in de buitenhoeken staan de verschijningsvormen van de visies in de vorm van theorieën. De basis is het model van van der Steen et al., (2015), dit model is verder bewerkt op basis van gesprekken in de case studies, literatuuronderzoek en het ontwerpproces dat in de voorgaande paragraaf is beschreven.



Figuur 5: perspectieven op overheidssturing

Klassieke bureaucratie (linksonder)

De klassieke bureaucratie zoals gedefinieerd door Weber en in de Public Administration theorie gaat uit van een neutrale, rationele en hiërarchische uitwerking van beleid in regels en procedures. Dit staat ook wel bekend als de 'classical approach'. Bekende auteurs zijn Fredrik Taylor en zijn scientific management, de Gilbreths met hun studies naar het efficiënt uitvoeren van werk, Henry Fayol met zijn 14 principes van organisaties (Burnes, 2017). In deze visie op sturing is de overheid succesvol als er op een objectieve en neutrale wijze uitvoering wordt gegeven aan heldere procedures (van der Steen & van Buuren, 2017).

Postmodernisme, marktdenken en New Public Management (linksboven)

Na de Tweede Wereldoorlog vond er een kentering plaats in het denken over organisaties, waar Simon als startpunt van wordt gezien. Vanuit de kritiek op de classical approach ontstond het postmodernisme dat betoogde dat informatie per definitie context-gebonden en multi-interpretabel is. Deze kritiek lag aan de basis van New Public Management in de jaren '80, waarin de introductie van marktelementen wordt bepleit (de Baas, 2017). De

prestaties van de overheid zijn meetbaar en de input en output zijn zo helder mogelijk gemaakt. De overheidssturing is succesvol als er zo effectief en efficiënt mogelijk klantgerichte zakelijke prestaties zijn geleverd (van der Steen et al., 2015).

Publieke waarde en netwerken (*rechtsboven*)

Als reactie op het marktdenken van New Public Management staat het pleit om binnen de overheid de creatie van publieke waarde centraal te stellen (Moore, 1994). In Nederland wordt dit ook wel bepleit onder de noemer 'werken vanuit de bedoeling' (Hart, 2012). Het sturen op publieke waarde is post-bureaucratisch en post-competitief. De focus in de overheidssturing ligt op het aangaan van samenwerkingen, vanuit het besef dat deze nodig zijn voor het bereiken van publieke waarde (O'Flynn, 2007). Dit wordt versterkt door het besef dat organisaties voor in toenemende mate complexe opgaven staan. Deze wicked problems leiden tot inhoudelijke, strategische en institutionele onzekerheid. Het verzamelen van informatie lost in deze situatie niet het bestaan van verschillende opinies over het probleem op. Top-down sturing zorgt voor weerstand bij actoren waar men afhankelijk van is voor de kennis over en het oplossen van het probleem. (Koppenjan & Klijn, 2004). Op basis van deze uitgangspunten is de network governance theorie ontstaan.² Deze overheidssturing is succesvol als er duurzame coalities zijn gesmeed waar daadwerkelijk resultaten uit voortkomen (van der Steen & van Buuren, 2017).

De participatiesamenleving (*rechtsonder*)

In de hoek rechtsonder staat 'societal responsibility'. Dit staat voor de beweging naar burgerparticipatie, sociaal ondernemerschap en maatschappelijke zelforganisatie. De overheid doet hierin haar best om dit te faciliteren (van der Steen et al., 2015). Eén van de respondenten vanuit de Algemene Rekenkamer pleit ervoor om de door van der Steen et al. gebruikte term 'societal resilience' te vervangen door 'societal responsibility'. Reden hiervoor is dat de bedoeling van deze vorm van overheidssturing niet is om de maatschappij weerbaar te maken, maar om deze 'in haar kracht te zetten'. Deze vorm van overheidssturing is succesvol als de overheid de maatschappelijke energie zo weet te faciliteren dat deze niet de belangen van anderen schaden (van der Steen & van Buuren, 2017). In sommige gevallen zal er toch weer naar de overheid worden gekeken, of vanuit de overheid zelf de behoefte ontstaan, om meer of andere kaders te stellen en sturing te geven. Dit kan aanleiding zijn om weer meer (deels) volgens de klassieke bureaucratie te werken.

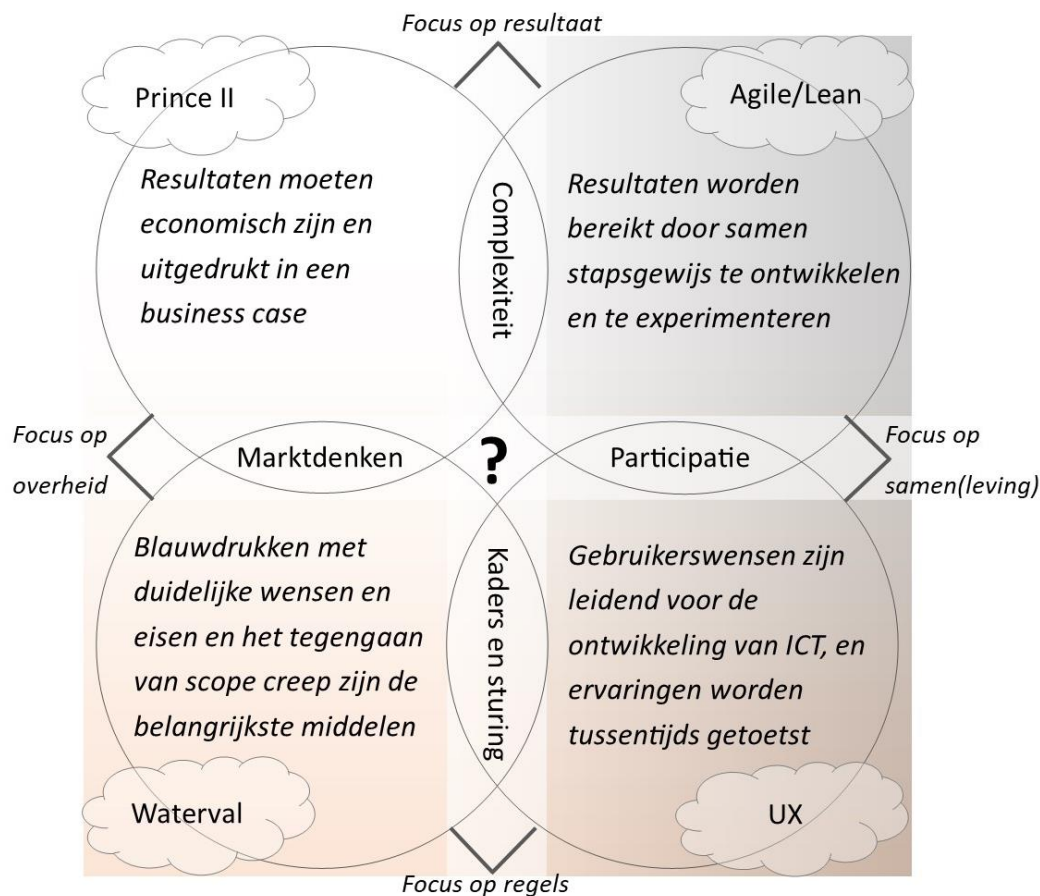
Conclusie en discussie

Hoewel de sturingsvormen aan de linkerkant als traditioneel en die aan de rechterkant als modern worden gekenschetst, kan het in de praktijk ook van het type vraagstuk afhangen welke menging van sturingsvorm gekozen wordt. Daarmee is het de vraag of de typering van traditioneel en modern wel helpt in de discussie over de keuze van de 'juiste' sturingsvorm.

² Het volgende hoofdstuk gaat dieper in op de network governance theorie en new public governance

ICT ontwikkeling

Hieronder volgt een beschrijving van de aanpassing van het model aan visies op ICT ontwikkeling. Deze vertaling is gemaakt op basis van de interviews rond de case study DSO en gevalideerd bij een informatie-architect en een rekenkamer onderzoeker.



Figuur 6: perspectieven op ICT-ontwikkeling

Waterval en blauwdrukken (linksonder)

Traditioneel gezien werd er binnen de ICT-ontwikkeling met zogenaamde blauwdrukken gewerkt, waarin precies werd vastgesteld wat er ontwikkeld moest worden. Het budget en de tijdsplanning wordt op basis van deze blauwdruk gemaakt. Dit gedetailleerde programma van eisen wordt vervolgens uitgevoerd via een waterval-methode waarin de ene stap overgaat in de vervolgstap. Het opstellen van de blauwdruk en de uitvoering zijn (grotendeels) in handen van de overheid, formele rollen en verantwoordelijkheden zijn gedefinieerd langs hiërarchische lijnen³. Deze vorm van sturing is succesvol als er precies wordt behaald wat er is afgesproken in de blauwdruk. Er wordt gestuurd op het tegengaan van verandering, of scope creep, gedurende het proces.

Marktdenken en Prince II (linksboven)

Onder invloed van het postmodernisme, en doordat de overheid de benodigde ICT-kennis niet in huis had, werd er aan het eind van de 20^e eeuw in toenemende mate gekozen om de

³ Analyse op basis van de interviews rond de case studies DSO en Algemene Rekenkamer

markt in te schakelen. Het idee was dat deze effectiever en efficiënter kan opereren. Een maat voor het slagen van een project is hiermee of de business case positief is. Hierop kan bijvoorbeeld via de toepassing van Prince II worden gestuurd. Ook in dit perspectief is het belangrijk dat er geen scope creep ontstaat. De opdrachtgever is hiervoor verantwoordelijk. De opdrachtnemer is verantwoordelijk dat er volgens planning en binnen budget precies wordt geleverd wat er is afgesproken. Deze vorm van sturing is succesvol als de van tevoren afgesproken resultaten zo economisch mogelijk worden behaald.

Complexe vraagstukken, agile en lean *(rechtsboven)*

De blauwdruk-aanpak knelt als er nog niet duidelijk is wat er opgeleverd moet worden, omdat het bijvoorbeeld een complex vraagstuk met een lange doorlooptijd en veel stakeholders betreft. Deze complexiteit in ICT-ontwikkeling zit in de combinatie van ingewikkelde techniek, organisatie en politiek. De focus op de business case knelt ook als je ervan uitgaat dat de creatie van publieke waarde de voornaamste taak is van de overheid, en deze praktisch onmogelijk blijkt om in euro's uit te drukken. Agile werken gaat ervan uit dat deze complexiteit het best benaderd kan worden door in hechte samenwerking met de stakeholders continu kleine stappen te zetten. De probleemdefinitie en de oplossingen ontstaan in de loop van de tijd en men gaat uit van constante verandering in elke fase van het proces. Beslissingen worden zo laag mogelijk in de hiërarchie genomen, zo dicht mogelijk bij de uitvoering in de zelfsturende teams. De factoren tijd en budget worden zo veel mogelijk vastgezet, daarbinnen is het doel om maximale waarde te creëren⁴. Lean werken richt zich in de context van de overheid op het reduceren van organisatorische complexiteit en het stimuleren van innovatie en interactie met stakeholders. Dit wordt ook wel L-government genoemd (Janssen & Estevez, 2013). Het verschil tussen agile en lean is dat agile zich vooral richt op het omgaan met veranderingen, en lean op het tegengaan van verspillingen (Luna, Kruchten, Pedrosa, Neto, & de Moura, 2014). Deze vorm van overheidssturing is succesvol als er maximale publieke waarde wordt gecreëerd, en daar overeenstemming over is tussen de stakeholders.

Participatie en UX *(rechtsonder)*

User experience of UX richt zich op de ervaring van de gebruiker bij het interacteren met de computer. Deze ervaring kan afhangen van de gebruiker zelf, het ontworpen systeem en de context van de interactie met dit systeem (Hassenzahl & Tractinsky, 2006). De missie van de kenniscommunity 'gebruiker centraal' is om digitale dienstverlening binnen de Nederlandse overheid te ontwerpen vanuit de behoefte van de gebruiker. Door deze gebruikerservaring te testen en te meten, en op basis daarvan verbeteringen door te voeren (Gebruiker Centraal, 2019). Deze vorm van overheidssturing is succesvol als de gebruiker optimale dienstverlening heeft ontvangen en tevreden is.

Conclusie en discussie

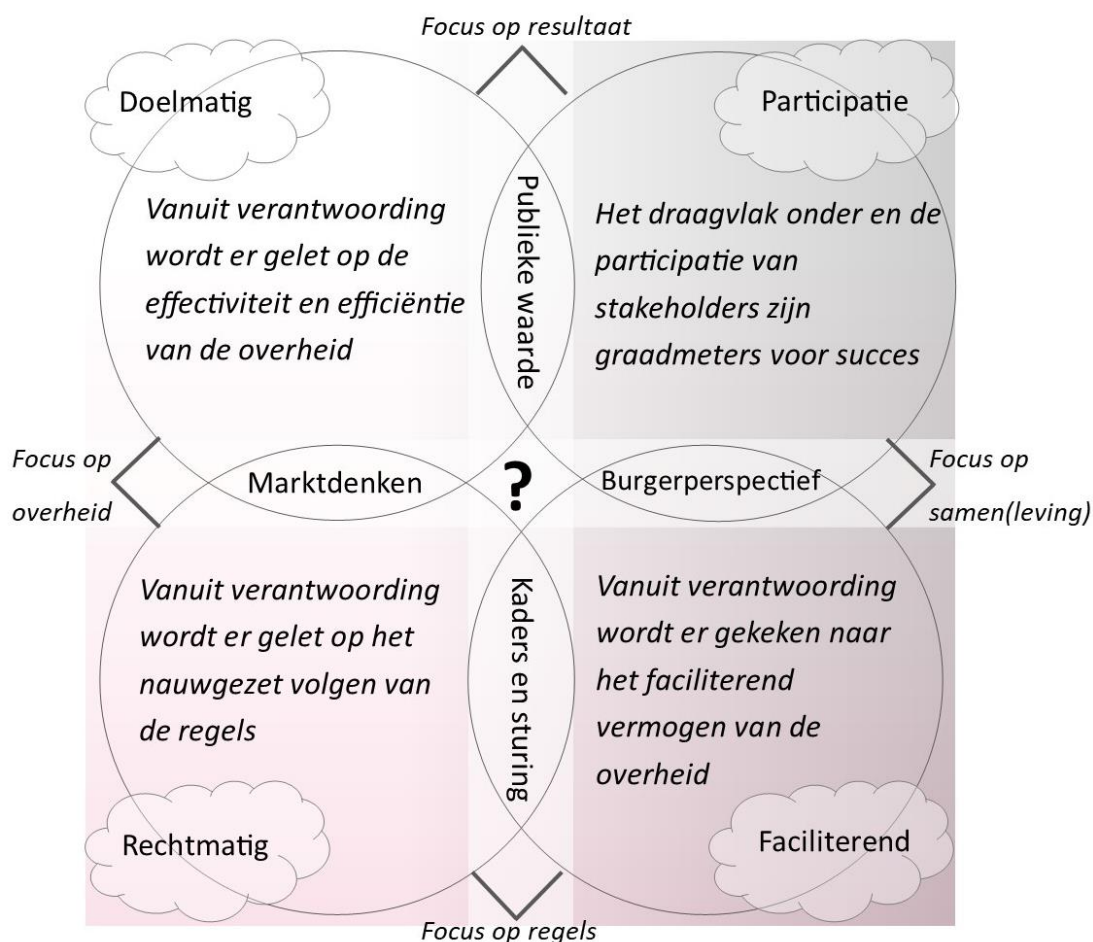
Ook bij de toepassing van het kwadrant op ICT-ontwikkeling vind je de meer traditionele sturingsvormen aan de linkerkant, en de modernere aan de rechterkant. Echter, ook hier

⁴ Op basis van gesprekken rond de case study DSO. Het volgende hoofdstuk gaat dieper in op agile ICT ontwikkeling.

betreft het geen harde scheidingslijnen in denken en sturen. In de praktijk zal je afhankelijk van de context van de organisatie en het voorliggende vraagstuk mengvormen van sturen zien. Ook lijken de perspectieven en methodieken op sturing elkaar in de tijd op te volgen, dit is in de praktijk slechts deels het geval. De respondenten rond het DSO geven bijvoorbeeld aan dat je bij een simpel en overzichtelijke ICT-ontwikkeling vaak het best voor een traditionele aanpak kan kiezen.

Verantwoording

Hieronder volgt een beschrijving van de vertaling van het model naar de verantwoording. Deze is gebaseerd op het werk van van der Steen et al. (2015), en verder aangepast aan de hand van bevindingen uit de case studies en de literatuur.



Figuur 7: model toegepast op verantwoording

Rechtmatigheid (linksonder)

Vanuit de sturing op regels en denken vanuit overheid die terug te zien is in Public Administration zijn de rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en legitimiteit de belangrijkste factoren (van der Steen et al., 2015). Dit perspectief is de basis van het jaarlijkse Verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer, en specifiek van de financial audit. Vanuit het audit vak gezien past hierbij de compliance audit (van Wondergem, 2018). Vanuit verantwoording gezien is deze vorm van overheidssturing succesvol als de overheid de rechterlijke en boekhoudkundige regels precies heeft gevolgd.

Doelmatigheid (linksboven)

Een doelmatige functionerende overheid bereikt de afgesproken resultaten effectief en efficiënt. De prestaties zijn meetbaar en uitgedrukt in financiële kosten en baten. Deze focus op de presterende overheid is ontstaan vanuit het marktdenken (van der Steen & van Buuren, 2017). Dit denken komt bijvoorbeeld tot uiting in het rapport van de Algemene Rekenkamer over ICT-projecten uit 2008 (Algemene Rekenkamer, 2008). De doelmatigheid kan getoetst worden via een performance audit (van Wondergem, 2018). Vanuit

verantwoording wordt er getoetst of de door de overheid voorgestelde resultaten economisch zijn behaald.

Participatie (*rechtsboven*)

Deze visie leunt op het idee dat het bereiken van publieke waarde centraal moet staan voor de overheid, en dat dit in complexe vraagstukken alleen bereikt kan worden als de overheid participeert in samenwerkingen (van der Steen & van Buuren, 2017). De legitimiteit van de besluiten die voortkomen uit deze vorm van sturing wordt deels ontleend aan de interactie tussen partijen (van der Steen et al., 2015). In deze interactie wordt namelijk een afweging gemaakt tussen de verschillende belangen van deze partijen (van der Steen & van Buuren, 2017). Een Public value audit is een manier om het bereiken van publieke waarde te meten (van Wondergem, 2018). Het handelen van de overheid is vanuit verantwoording gezien succesvol als de gevormde samenwerkingen resultaten in de vorm van publieke waarde opleveren.⁵

Faciliterend (*rechtsonder*)

Bij de faciliterende overheid staat de maatschappelijke energie centraal, en is het de taak van de overheid om deze zo te faciliteren dat deze de belangen van anderen niet schaadt (van der Steen & van Buuren, 2017). Van Wondergem (2018) stelt voor het auditen van deze vorm van sturing een Social Impact Audit voor. Vanuit de Algemene Rekenkamer wordt er gepleit voor het openstellen van data vanuit de overheid, zodat burgers ook zelf het functioneren van de overheid kunnen controleren in een zogenaamde armchair audit (Algemene Rekenkamer, 2019; O'Leary, 2015). Vanaf de jaren '80 is er een omslag in het denken over evaluaties, waaronder de democratisering van het evaluatieonderzoek. Deelname van geïnteresseerde burgers in evaluaties wordt ook wel een deliberatieve evaluatie genoemd (Edelenbos & van Buuren, 2005). Vanuit verantwoording gezien is de overheid succesvol als het handelen is gebaseerd op het faciliteren van de maatschappelijke energie en de overheid zelf transparant is over de (on)mogelijkheden van maatschappelijke initiatieven.

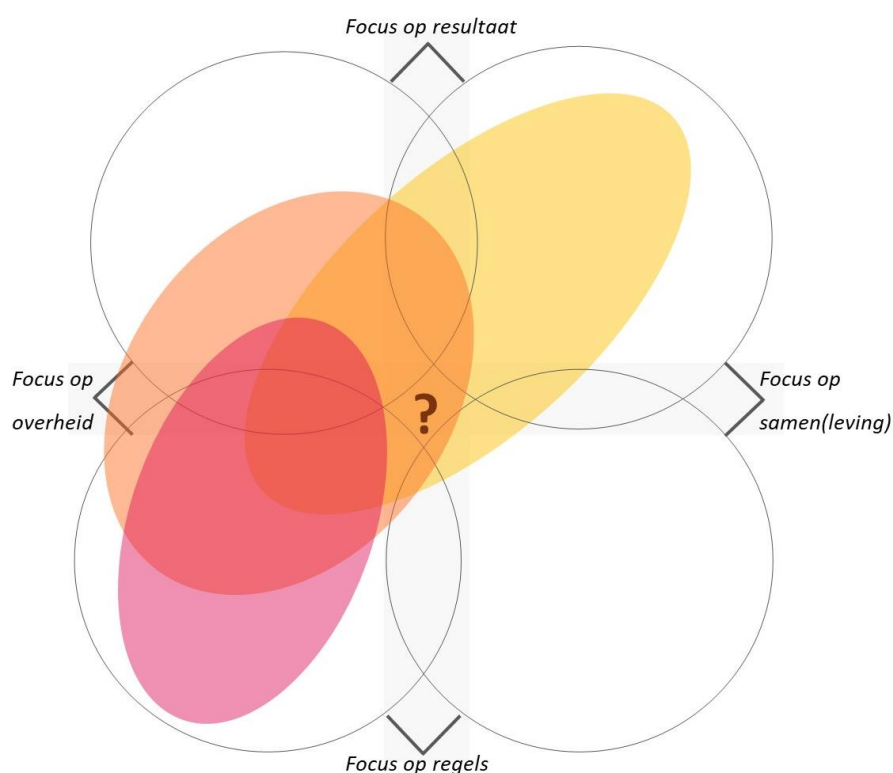
Conclusies en discussie

Ook bij verantwoording vinden we de meer traditionele vorm in de linkerhoek. Onder invloed van de ontwikkelingen in de bestuurskundige theorie is er meer aandacht voor doelmatigheid ontstaan. Deze ontwikkeling is wel met enige vertraging opgetreden. De verantwoording die is gebaseerd op de uitgangspunten van Network Governance en die uitgaat van een samenwerkende overheid zie ik (nog) niet terug in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Daarentegen is er onder invloed van Saskia Stuiveling, de voormalige president van de Algemene Rekenkamer, wel veel aandacht geweest voor open data om zo burgers de overheid te kunnen laten controleren.

⁵ In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op dit kwadrant.

5.2 Toepassing model

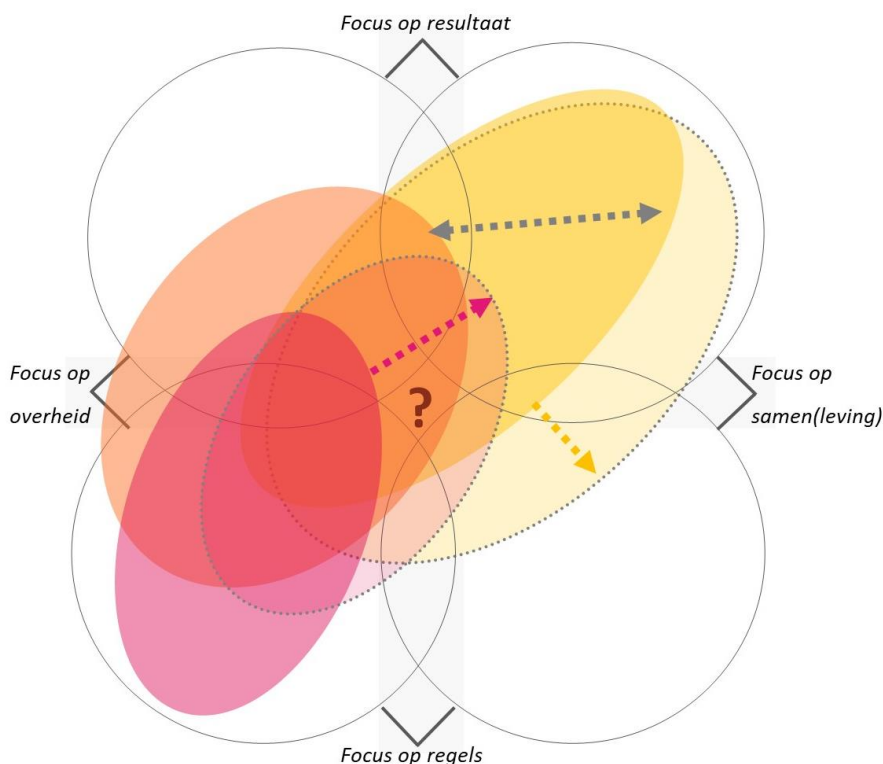
De hierboven beschreven modellen laten zien hoe verschillende perspectieven op sturing tot uiting komen in de bestuurskunde, ICT ontwikkeling en verantwoording. Hieronder wordt dieper ingegaan op de toepassing van dit model om sturingsvormen in de praktijk te duiden en te bevragen. Het model is hiervoor verder aangepast en vooral leger gemaakt. Zo gaat de aandacht uit naar de duiding van de sturingsvormen, in plaats van naar de achtergrond van de sturingsvorm. Daarmee is het ook makkelijker om de redenen voor de duidingen en de relaties tussen de disciplines en aan te geven. In onderstaand voorbeeld is in geel de vorm van overheidssturing geduid, in oranje de ICT ontwikkelmethodiek en in roze de insteek vanuit verantwoording.



Figuur 8: voorbeeld van duiding vorm van bestuurskunde, ICT ontwikkelmethodiek en invalshoek van de verantwoording

Dit model kan niet alleen gebruikt worden om de respectievelijke invalshoeken te duiden, maar ook om deze te bevragen. Onderstaande afbeelding (figuur 9) is hiervan een voorbeeld. Hierin is de vraag weergegeven in lichtgeel en met een gele pijl of de gekozen vorm van overheidssturing de juiste is, of dat er misschien meer aandacht voor het faciliteren van de samenleving zou moeten zijn. De vraag of de gekozen ICT ontwikkelmethodiek goed aansluit op de vorm van overheidssturing, of ze van elkaar krijgen wat er nodig is om succesvol te zijn, is aangeduid met de wederkerige grijze pijl. Voor verantwoording is het enerzijds de vraag wat er als de rol van verantwoording wordt gezien. Daarnaast is het de vraag waar je je toegevoegde waarde in de specifieke context van een onderzoek ziet. Dit kan afhangen van de aard van het onderzoeksobject maar ook van de focus van overige verantwoordingslagen zoals de interne verantwoording en de Auditdienst Rijk. Deze vraag is uitgedrukt in het lichtroze en met de roze pijl.

Het model kan vanuit een analyse op basis van bronnen of gesprekken ingevuld worden. Ook zou het door verschillende stakeholders ingevuld kunnen worden, om zo te bevragen wat hun beeld is van het type ontwikkeling en de mogelijke risico's die ze daarbij zien. En of deze risico's inzichtelijk zijn, gedeeld worden en of hiervoor mitigerende maatregelen zijn getroffen.

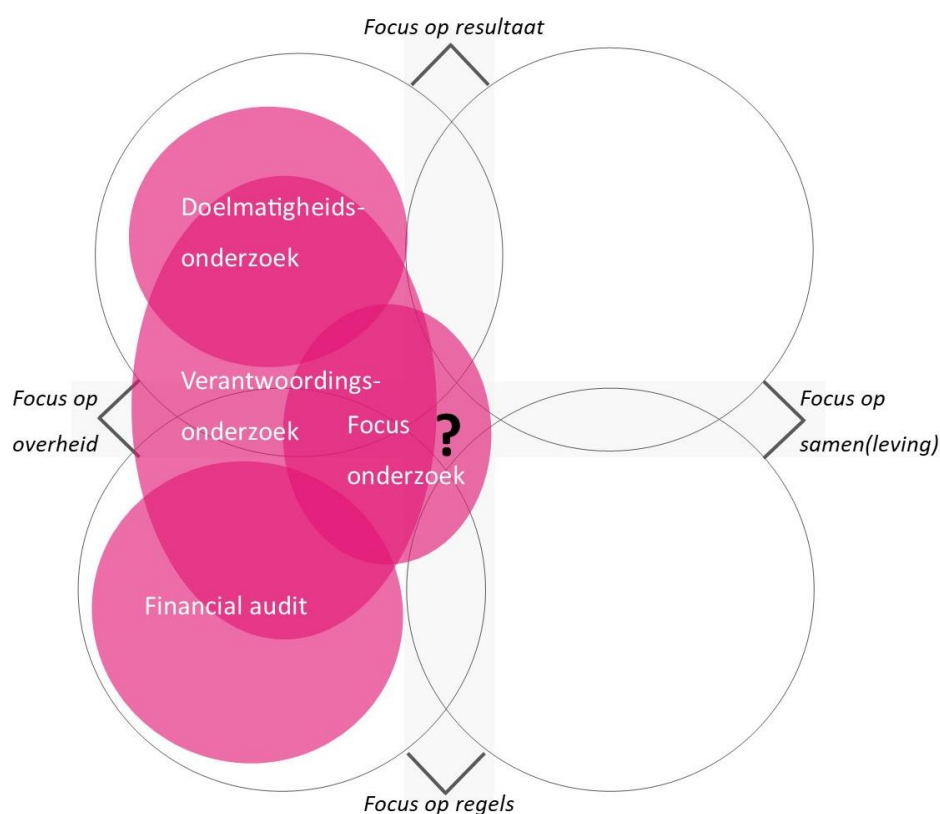


Figuur 9: voorbeeld toepassing model in het bevragen van de invalshoeken

Toepassing op de Algemene Rekenkamer

Hieronder is het model op de typen onderzoek van de Algemene Rekenkamer toegepast. Dit is een algemeen beeld, individuele onderzoeken kunnen hiervan afwijken. Bijvoorbeeld het pleit voor het gebruik van open data en de armchair auditor, om zo ook de burger mee te laten kijken naar de besteding van belastinggeld. De duiding is gemaakt op basis van de interviews, beschrijvingen op de website van de rekenkamer (www.rekenkamer.nl) en op basis van mijn eigen ervaringen. Het hieruit ontstane beeld is gevalideerd met een huidige en een oud onderzoeker van de Rekenkamer.

Het controleren van de juistheid van de begroting van de overheid is de oudste taak van de Rekenkamer, deze wordt uitgevoerd door het financial audit team. Vanuit dit onderzoek kijkt men of het belastinggeld zorgvuldig volgens de regels is besteed. Vandaar dat dit onderzoek in het kwadrant linksonder is geplaatst. Dit onderzoek maakt deel uit van het jaarlijkse Verantwoordingsonderzoek. Hierin wordt aan de hand van de jaarverslagen van de ministeries teruggekeken naar de realisatie van de begrotingen. In dit onderzoek wordt ook gekeken of het belastinggeld zinnig en zuinig is besteed. Door te kijken naar de zinnige besteding is er al meer aandacht voor de maatschappelijke vraagstukken, terwijl de zuinige blik kijkt naar de efficiënte en effectieve besteding van geld en daarmee ook in de linkerhoek past. Gedurende het jaar voert de Rekenkamer doelmatigheidsonderzoeken uit. De naam van dit type onderzoek verradt al dat deze vooral kijken naar de doelmatigheid van het handelen van de Rijksoverheid. Sinds een paar jaar voert de Rekenkamer ook zogenaamde focusonderzoeken uit. Deze hebben een kortere looptijd en nemen een maatschappelijk vraagstuk als uitgangspunt. In de voorbeelden die ik van deze onderzoeken ken (zoals het recent afgeronde onderzoek naar Sint Maarten) is de focus vanuit dit maatschappelijke vraagstuk vooral de zinnige, zuinige en zorgvuldige besteding van belastinggeld.

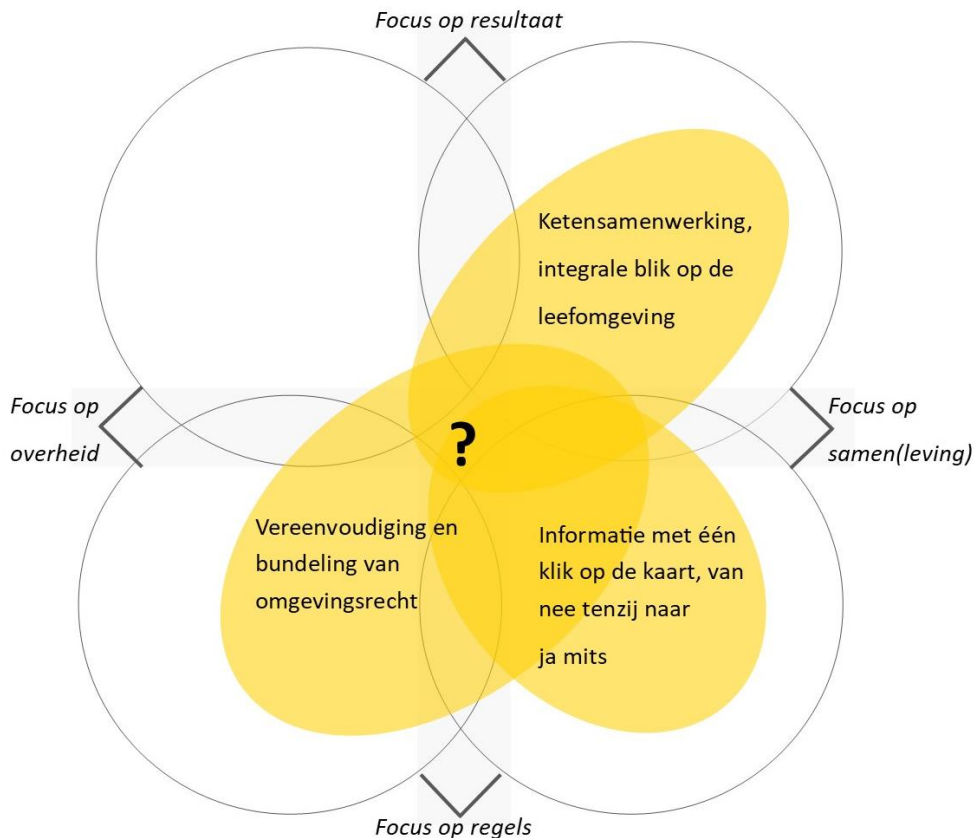


*Figuur 10:
toepassing model
op typen
onderzoek
Algemene
Rekenkamer*

Toepassing op de Omgevingswet

Het doel van de Omgevingswet is om via bundeling van de wetgeving rond de fysieke leefomgeving tot modernisering van het omgevingsrecht te komen. Het idee is dat om betere dienstverlening aan initiatiefnemers te kunnen leveren nieuwe kaders nodig zijn. Aangezien in de oude situatie de regelgeving uiterst complex en onsamenhangend was geworden. Daarbij is het de bedoeling dat er meer ruimte komt voor het faciliteren van initiatieven vanuit de samenleving. Dit kan alleen worden bereikt door een andere houding vanuit de overheid, waarbij men uitgaat van een ja mits in plaats van een nee tenzij. Hierin worden de initiatiefnemers gefaciliteerd door de benodigde informatie over randvoorwaarden met één klik op de kaart beschikbaar te stellen. Om deze ambities voor elkaar te krijgen is het nodig dat verschillende afdelingen binnen de overheid beter met elkaar gaan samenwerken. Om samen tot integrale afwegingen over de fysieke leefomgevingen te komen. Besluiten worden waar mogelijk lokaal gemaakt (IenM, 2011).

In de Omgevingswet is de maatschappelijke opgave centraal gezet, waarbij de opgave zich bevindt in de fysieke leefomgeving. In de Omgevingswet is een fundamentele keuze gemaakt voor een zogenaamde 'uitnodigingsplanologie', waarbij de overheid initiatieven de ruimte geeft en faciliteert. Om dit te kunnen bereiken moet de overheid beter samenwerken. Daarmee is er een duidelijke verschuiving van de linkerkant naar de rechterkant van het kwadrant gemaakt (van der Steen & van Buuren, 2017).

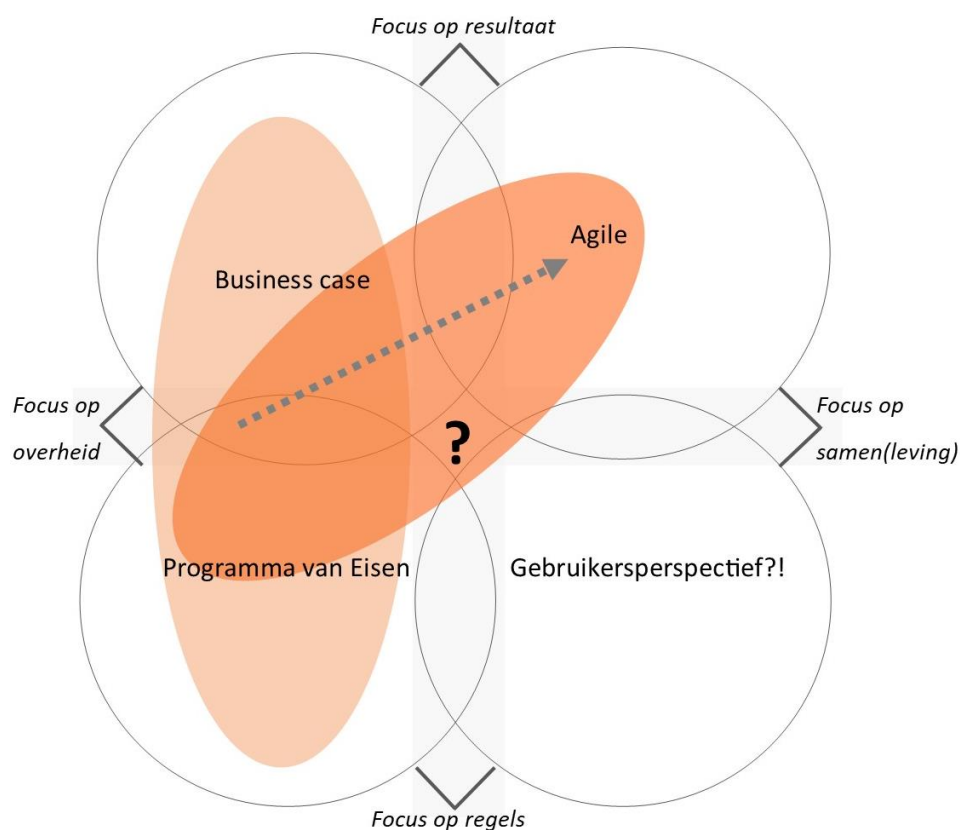


Figuur 11:
model
toegepast op de
Omgevingswet

Toepassing op het DSO

Initieel kende de ontwikkeling van het DSO een aanpak die gericht was op het formuleren en uitvoeren van een blauwdruk in de vorm van een Globaal Programma van Eisen. Het programma van eisen werd onderbouwd met een business case, waarin enorme jaarlijkse besparingen voor de overheid waren voorgesteld (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). De aanloopfase vanaf de aankondiging van de noodzaak van digitale ondersteuning bij de Omgevingswet (IenM, 2011) tot het begin van de realisatiefase nam ruim vijf jaar in beslag (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). Deze lange aanlooptijd is kenmerkend voor het werken met blauwdrukken. Ongeveer twee jaar geleden, voor de verhuizing van het dossier naar het ministerie van BZK en voordat het BIT haar rapport uitbracht, is er gekozen voor een meer agile werkwijze. Deze keuze is ingegeven doordat men niet vooruit kwam met de traditionele aanpak.

De beweging naar agile gestuurd werken is geleidelijk ingezet, ook in de huidige werkwijze zijn nog meer traditionele vormen van sturing te vinden. Zo is er bijvoorbeeld voor gekozen om de ontwikkeling van het DSO-LV los te koppelen van het beheer (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). In de ontwikkeling van het DSO is er nu meer betrokkenheid vanuit de overige overheidslagen georganiseerd, bijvoorbeeld in het tussentijds testen van opgeleverde software. Dit was goed te zien in de kwartaaldemonstratie van december 2018. De eindgebruiker in de vorm van de initiatiefnemer is niet direct betrokken bij de ontwikkeling van het DSO-LV. Daardoor is het de vraag in hoeverre het gebruikersperspectief wordt meegenomen in deze ontwikkeling.



Figuur 12: het model toegepast op het DSO. In lichtoranje de initiële sturing op de ontwikkeling en in donker oranje de huidige situatie. De grijze pijl geeft de wijziging aan

Toepassing op snijvlakken disciplines

In de afbeelding hieronder zijn de analyses uit de voorgaande paragrafen over elkaar heen geprojecteerd. In geel laat de Omgevingswet een beweging van de linker naar de rechterkant van het kwadrant zien. Tijdens de ICT ontwikkeling van het DSO is een beweging van links naar de rechterbovenhoek gemaakt. De aard van de meeste onderzoeken van de Algemene Rekenkamer zijn het best vertegenwoordigd door de linkerkant van het kwadrant.

Bij de vergelijking tussen de doelstellingen van de Omgevingswet en de gekozen ICT ontwikkelmethodiek van het DSO komt de vraag naar voren of er vanuit de ontwikkeling van het DSO genoeg aandacht is voor de samenleving in de vorm van de initiatiefnemers. Het doel van het DSO is wel om de initiatiefnemer beter in staat te stellen om informatie te vergaren en initiatief te nemen, maar hoe komt dat terug in de keuzes voor de ontwikkeling?

Waar de meeste onderzoeken van de Rekenkamer zich vooral op rechtmatigheid en doelmatigheid richten, daar gaat de focus van de Omgevingswet en van het DSO meer uit naar samenwerking tussen overheden, het faciliteren van initiatieven vanuit de samenleving en het incrementeel en experimenterend bereiken van resultaten. Het volgende hoofdstuk gaat dieper in op de rechter bovenhoek van het kwadrant. Om zo meer duidelijkheid te scheppen in wat dit kwadrant betekent voor het denken over overheidssturing, ICT ontwikkeling en uiteindelijk voor verantwoording.



*Figuur 13:
toepassing op
snijvlak
Omgevingswet, DSO,
achtergrond
Algemene
Rekenkamer*

6. Verantwoording van agile gestuurde ICT-ontwikkelingen

In dit hoofdstuk staan de processen waar vanuit de overheid ingezet wordt op samenwerking tussen verschillende actoren om resultaat te bereiken centraal. Dit vraagstuk wordt benaderd vanuit het perspectief van overheidssturing, ICT-ontwikkeling en verantwoording.

6.1 Overheidssturing gericht op samenwerking

Voor de behandeling van overheidssturing gericht op samenwerking worden eerst de perspectieven van de respondenten uit de case studies behandeld. Deze worden gevolgd door een theoretische verdieping. De paragraaf wordt afgesloten met een vergelijking tussen de case studies en de theorie.

Perspectieven vanuit de Algemene Rekenkamer

Network Governance in de praktijk

Men ziet dat de network governance theorie steeds populairder wordt binnen de overheid, vooral bij de ministeries van VWS en JenV. Maar veel bestuurders denken nog in de klassieke rol van de overheid, of vooral vanuit de ideologie van New Public Management. Net als een groot deel van de Algemene Rekenkamer. Risico van de toepassing van network governance is dat men kan denken dat de overheid haar problemen over de schutting gooit richting de samenleving, zonder zelf goed over het probleem en mogelijke oplossingen na te denken. Dat is fnuikend voor de beeldvorming en de energie bij de stakeholders die echt wat willen. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in het toepassen van proeftuinen. Men ziet dat proeftuinen vaak als excuus worden gebruikt om mensen met weinig geld en middelen koest te houden, in plaats van dat ze worden ingezet als de eerste fase van implementatie waarin je kan testen en daarna verbeteringen kan doorvoeren, voor de daadwerkelijke opschaling.

Network Governance en Agile

Network governance theorie en agile kennen ideologisch gezien overeenkomsten, vooral als het gaat om de veranderende rol van de overheid als partner in ontwikkelprocessen. Hoewel de meningen over de synergie tussen network governance en agile bij de respondenten verdeeld zijn. De ene denkt dat agile werken de toepassing van network governance goed kan faciliteren, terwijl de ander denkt dat dit het juist allemaal nog complexer maakt. In ieder geval wordt een grote spanning tussen agilisten en traditionalisten gezien, waarbij de opkomst van het network governance denken binnen de bestuurskunde kan helpen om een stuk onbegrip weg te nemen.

Perspectieven rond het DSO

Network Governance en Agile

Er wordt geconstateerd dat agile werken en network governance ideologisch gezien veel op elkaar lijken. Maar er zijn wel twijfels of deze nou zo goed samen gaan. Bij meer organische sturingsvormen is het de vraag waar het stuur zit en wie er uiteindelijk verantwoordelijk is. Ook in agile werken kan men niet oneindig van koers wijzigen. Aan de andere kant is agile werken als methode misschien wel geschikter om met die bestuurlijke complexiteit om te gaan dan de waterval-methode. Door via agile werken participatie te organiseren van stakeholders kom je eerder achter mogelijke problemen, waar je bij waterval-methodes pas later achter komt wanneer het misschien wel onmogelijk is om deze nog te adresseren.

Vandaar dat er respondenten zijn die zeggen, hoe complexer het vraagstuk des te meer reden om agile te werken. Bij het DSO heeft men ook met keteninformatisering te maken, waarin de betrokkenheid van meerdere stakeholders in de keten cruciaal is. Uiteindelijk is je doel om publieke waarde te creëren. Dit is zowel waar voor traditionele als agile gestuurde projecten. Agile werken geeft wel houvast om tussentijds publieke waarde-conflicten op te halen, te wegen en om op basis daarvan de plannen bij te stellen.

Theorie

Interactie en incrementalisme

De bestuurskundige theorie die gericht is op interactie wordt door de Baas als de derde golf gezien, na de klassieke rationaliteit en de postmoderne ontnuchtering. Het opzoeken van interactie wordt als antwoord gezien op de beperkingen van de klassieke rationaliteit. Het gaat om interactie tussen theorie en praktijk en interactie tussen perspectieven van verschillende stakeholders. Het incrementalisme van Lindblom is één van de bekendste benaderingen, waarin deelnemers in beleidsprocessen zich aan elkaar en de technische en politieke mogelijkheden aanpassen (de Baas, 2017). In het incrementalisme wordt gesteld dat kleine stappen zetten de enige manier is om beleid te vormen, door 'door te modderen'. Uitgangspunt is dat het zeker bij complexe beleidsvraagstukken onmogelijk is om een complete analyse en een alomvattend plan te maken (Lindblom, 1979). Voor de definitie van een complex beleidsvraagstuk wordt vaak naar de 'wicked problems' definitie van Rittel en Webber (1973) verwezen (Van Bueren, Klijn, & Koppenjan, 2003). Waarbij van Bueren et al. ook aangeven dat dit verder gaat dan een limiet aan technische kennis, er is ook sprake van strategische en institutionele onzekerheid. Dit betekent dat je niet kan weten wat alle actoren denken en van plan zijn en dat de beslissingen in verschillende arena's worden genomen. De uitdrukking van een limiet van de logica wordt als hoofdkenmerk van het pragmatisme gezien. In deze theoretische stroming wordt de voorkeur gegeven aan het bestuderen van de mogelijke uitkomsten van acties boven het bestuderen van gebeurtenissen uit het verleden (Cherryholmes, 1992). Het experimentalisme als stroming binnen de bestuurskunde benadrukt de decentralisatie van macht van de centrale naar de lokale overheid, terwijl de centrale overheid wel monitort om zo bij te dragen aan het leerproces en zo nodig regelgeving bij te stellen (Sabel & Simon, 2010).

Publieke waarde en Network Governance Theorie

Moore stelt dat het creëren van publieke waarde het ultieme doel van de overheid is. Het vaststellen van deze publieke waarde is niet eenvoudig, het lukt niet om deze puur door benchmarks, ingewikkelde analyses of gebruikerstevredenheid te duiden. Uiteindelijk is het politieke proces de beste manier die we kennen in een democratische samenleving om publieke waarde vast te stellen (Moore, 1994). Deze focus op een proces waarin veel stakeholders betrokken zijn, zien we ook terug in de network governance theorie. De kracht van public value management ligt erin dat het kan motiveren op een manier dat de focus op regels of marktwerking niet kunnen. Bovendien beargumenteert Stoker dat mensen het fijn vinden om in netwerken samen te werken en samen te leren (Stoker, 2006). Als overige voordelen van netwerksamenwerking ziet men het verbeteren van de leerprocessen, het efficiënter gebruik van middelen, een groter vermogen om complexe problemen te adresseren en om zo uiteindelijk betere dienstverlening te leveren. Om ervoor te zorgen dat netwerken werken is network governance nodig (Provan & Kenis, 2008). De network governance theorie gaat uit van samenwerking tussen verschillende autonome organisaties

om zo producten te maken of diensten te leveren. Deze samenwerking is niet gebaseerd op hiërarchie of formele contracten maar op 'sociale contracten' (Jones, Hesterly, & Borgatti, 1997). In de context van de overheid geeft 'governance' het proces van het realiseren van publieke waarden in een wisselwerking tussen diverse actoren aan, terwijl 'government' staat voor hiërarchische sturing vanuit de overheid (de Baas, 2017).

Mengvormen van sturing

Network governance wordt niet als oplossing voor alle problemen gezien. Het kan wel nuttig zijn in het adresseren van complexe vraagstukken, waar flexibiliteit gevraagd wordt, geïnnoveerd wordt en interactie tussen overheden en de samenleving gewenst is (Van Dijk & Winters-van Beek, 2009). Klijn en Koppenjan verwachten dat de opkomst van New Public Governance zal zorgen voor hybride arrangementen tussen network governance en elementen uit de klassieke bureaucratie en new public management (Klijn & Koppenjan, Governance network theory: past, present and future, 2012). De afweging om tot een bepaald arrangement te komen kan gemaakt worden op basis van normatieve, inhoudelijke en technische afwegingen. Normatief staat voor waarden en overtuigingen, inhoudelijk om de aard van het vraagstuk en technisch om de praktische haalbaarheid met het beschikbare instrumentarium. Idealiter wordt deze afweging en daarmee de eventuele keuze voor netwerkende werken aan de voorkant van een proces gemaakt. In de praktijk zal vaak pas in de loop van de tijd duidelijk worden dat een netwerkende aanpak beter past, het is dan de kunst om zo tijdig mogelijk over te stappen (Van der Steen, Scherpenisse, & Van Twist, 2015). Slimme sturing, of 'smart governance', staat voor het vinden van de juiste mengvorm van sturing in een specifieke context. Dit kan alleen bereikt worden door aanpassingsvermogen, reactievermogen en leervermogen. De focus ligt bij slimme sturing minder op dwang en controle, maar meer op mogelijk maken, samenwerking en synergie (Koppenjan, Termeer, & Karré, 2018).

Conclusies en discussie

Vanuit de gesprekken bij de Algemene Rekenkamer en rond het DSO zijn in de context van dit onderzoek door diverse respondenten public value management en network governance genoemd als relevante theorieën. De respondenten zien de uitwerking van deze theorieën voor een deel terug in hun omgeving, hoewel daar ook veel 'traditionele' sturingsvormen worden gezien. Er zijn een aantal organisaties en departementen die hierin voorop lopen, de Algemene Rekenkamer hoort daar niet bij. Dat kan verklaard worden doordat de Algemene Rekenkamer de taak heeft om te controleren of de overheid de regels heeft gevolgd en of de begrotingen kloppen. Daarnaast wordt er gesuggereerd dat de Algemene Rekenkamer per definitie de ontwikkelingen van de overheid volgt, dat er wordt gereageerd op wat er wordt gezien en men ziet nog maar beperkt agile gestuurde ontwikkelingen of netwerksturing. Zelf denk ik dat wat je ziet ook wordt bepaald door waar je naar kijkt. Op onderwerpen zoals het pleidooi voor de invoering van een baten-lasten begroting en het gebruik van open data loopt de Algemene Rekenkamer namelijk wél voor.

Het besef dat meerdere vormen van sturing naast elkaar bestaan en gemengd worden toegepast komt terug in zowel de empirie als de theorie. Dus ook in de situatie van meer op interactie en samenwerking ingerichte processen zullen elementen van hiërarchie, rechtmatigheid en doelmatigheid terugkomen. De vraag is wel welke menging van sturingsvormen in welke context het meest geschikt is. Dit besef heeft het idee om een

model te ontwikkelen waarin de vormen van sturing geduid kunnen worden verder versterkt.

6.2 Agile ICT-ontwikkeling

Voor de bespreking van ICT-ontwikkeling gericht op samenwerking worden eerst de perspectieven van de respondenten uit de case studies behandeld. Hierbij gaat specifieke aandacht naar agile werkwijzen uit. Deze perspectieven worden gevolgd door een theoretische verdieping. De paragraaf wordt afgesloten met een vergelijking tussen de case studies en de theorie.

Perspectieven vanuit de Algemene Rekenkamer

Binnen de Algemene Rekenkamer wordt agile werken begrepen als een organisch ontwikkelproces, waarbij aan de voorkant niet is vastgelegd wat er aan het einde van het proces precies opgeleverd gaat worden. Daarmee wordt er geaccepteerd dat er tussentijds veranderingen optreden.

Hoewel ik alle respondenten heb geselecteerd op hun expertise, geven ze zonder uitzondering aan het begin van het gesprek aan dat ze zich geen expert achten op het onderwerp van deze scriptie. Veel respondenten geven aan dat ze niet bekend zijn met de precieze werking van agile methoden. Mede daardoor hebben ze de mogelijke implicaties van agile werken op het werk van de Rekenkamer niet scherp.

Perspectieven rond het DSO

Redenen voor agile werken

Als reden om agile te gaan werken geven de respondenten rond het DSO aan dat ze in complexe digitaliseringsprojecten negatieve ervaringen hebben met het werken met de waterval-methodiek en blauwdrukken. Binnen deze methodiek kostte het al snel één of twee jaar om een blauwdruk op te stellen, tijd die er tegenwoordig niet meer voor beschikbaar wordt gesteld. Tijdens het opstellen van deze blauwdruk werden de wensen vanuit de business én de IT steeds uitgebreider, en daarmee het programma ook steeds groter. Projecten die via een waterval methodiek worden gestuurd zijn altijd te laat en doorgaans te groot. Men ervoer hierbij veel aandacht voor het maken van plannen, maar minder voor de uitvoering van deze planning. Meerdere respondenten waren in eerste instantie sceptisch over het agile werken, ze raakten overtuigd door hun eerdere slechte ervaringen met het blauwdruk-werken in combinatie met het echt ervaren van de voordelen van agile werken.

Nadelen van waterval

De verantwoording van waterval gestuurde ontwikkelingen was zo ingericht dat je na afloop keek of wat er aan de voorkant was afgesproken was opgeleverd, hier werd streng op gecontroleerd. Maar men bleek nooit op te leveren wat men van tevoren had bedacht. Ondertussen was de wereld buiten het project wel veranderd, zowel qua wensen van opdrachtgevers en gebruikers, technische mogelijkheden en overige ontwikkelingen. Oftewel zelfs als je precies had opgeleverd wat je had afgesproken en je alle vinkjes zou kunnen zetten, dan betekent dat niet dat je daadwerkelijk iets hebt opgeleverd waar iemand iets aan heeft.

Overstap naar agile werken

Bij de overdracht van het dossier Omgevingswet naar BZK zaten er nog veel waterval-elementen in de aansturing, die zijn er nu grotendeels uit. Besluiten worden nu op een lager niveau genomen waar meer inhoudelijke kennis aanwezig is. Wel ziet men nog steeds een bottleneck bij besluiten die hoger in de organisatie moeten worden genomen. Dit komt dit deels voort uit een gebrek aan kennis over ICT en agile werken. Hoewel het besef dat het werken met Big Bangs en het dertig jaar vastzetten van dingen niet werkt inmiddels overal wel geland lijkt te zijn.

Met de overstap naar de agile werkwijze is er een overstap van sturing op papier naar sturing op zichtbare resultaten gemaakt. In de oude situatie werden elke maand 10 dikke papieren rapportages opgeleverd met beschrijvingen van alle wijzigingen. Het beeld was dat er meer verantwoording dan werkende software werd opgeleverd. Nu zijn er kwartaalrapportages met features, de backlog, incrementen en een beschouwing op de realiseerbaarheid van het tijdspad. In deze rapportages staan beschreven wat er is opgeleverd en wat er opgeleverd gaat worden. Samen met de (vertegenwoordigers) van de stakeholders wordt de prioritering van de in het volgende kwartaal op te leveren functionaliteit vastgesteld. Het inschatten van de werkvoorraad en de productiviteit van de teams gaat steeds beter. Deels doordat er nu gekeken kan worden naar de historische snelheid van de teams, maar ook omdat de teams beter op elkaar ingespeeld raken.

Interne beheersing

Voor de interne beheersing en verantwoording van het DSO gebruikt men de backlog, waarin een overzicht van de werkvoorraad en de beschikbare capaciteit per team zichtbaar is. De sprints duren twee weken, na elke sprint wordt het opgeleverde werk gedemonstreerd. De kwartaaldemonstraties vinden vervolgens plaats voor een groter publiek. Daarnaast worden de opgeleverde functionaliteiten getoetst bij gebruikers via proeven, demonstraties, evaluaties en een oefenomgeving. Voor de opdrachtgever wordt er een kwartaalrapportage opgesteld met een intern dashboard. Producten en processen, waaronder de kwaliteit van de opgeleverde software, worden regelmatig extern getoetst. Met agile werken wordt binnen de organisatie en met overige relevante stakeholders betrokkenheid georganiseerd. Door de transparante werkwijze komen al gedurende de ontwikkeling vragen over beheer, implementatie en gebruik naar boven. Ook wordt het al heel snel helder als teams of individuen niet presteren. Risico's worden bij het DSO vroegtijdig benoemd en verwerkt in een register met interne en externe factoren, risico-eigenaren en mitigerende maatregelen.

Agile werken als veranderproces

Agile werken is al tijdens de ontwikkeling een veranderproces, waar dit bij waterval-methodes doorgaans pas na oplevering plaatsvindt. Wel levert dit extra druk voor het ontwikkelteam en is het organiseren van deze betrokkenheid intensief. Zo kan je nooit aan alle verwachtingen voldoen en het iedereen naar de zin maken. Je accepteert dat je aan de voorkant niet precies weet waar je gaat uitkomen. Hier kom je gedurende het ontwikkelproces samen achter. De scope van het project of programma is dus nog niet duidelijk, maar je weet wel vanaf het begin waar je het voor doet. Oftewel, hoe je er komt weet je nog niet maar je weet wel wat voor doel je wilt bereiken. In dit proces worden bij het DSO de verschillende soorten gebruikers vertegenwoordigd door business liaison

managers. Er is nu drie keer een programma-monitor opgeleverd. Hierin worden de tevredenheid over de opgeleverde producten en de voortgang van de implementatie bij de bevoegd gezagen gepeild. Er wordt van uitgegaan dat ontwikkelingen nooit helemaal af zijn, dat je nooit de perfecte oplossing zal vinden die altijd gaat blijven werken. Voordat je aan een agile gestuurd project begint moet je bedenken wat je wilt, wat je ervoor over hebt om dit te bereiken en of dit realistisch is. De factoren tijd en geld zet je vast, binnen die kaders is het doel om de maximale waarde te creëren. De retrospectives zijn een essentieel onderdeel van agile werken. Hierin wordt teruggekeken naar hoe een sprint is verlopen, wat er goed en fout ging en wat er beter kan. Agile werken heeft de reputatie dat het organisch en flexibel is, maar eigenlijk is het een heel strak framework waarin je praktisch gedwongen wordt om op een transparante en gedisciplineerde wijze intensief samen te werken.

Verskil in agile in de private en in de publieke sector

Er zitten verschillen tussen de toepassing van agile werken in de private en in de publieke sector. Het agile werken is ontstaan bij relatief kleine projecten in de private sector. De laatste tijd wordt het ook steeds vaker bij steeds grotere projecten en programma's en in de publieke sector toegepast. Bedrijven leggen op een andere manier verantwoording af dan de overheid. Die andere wijze van verantwoording is nog niet voldoende verwerkt in de agile werkwijzen. In de private sector is winst maken het hoofddoel. Het idee van snel falen werkt in de private sector makkelijker dan in de publieke. Hier is het creëren van maatschappelijke waarde het voornaamste doel, boven het maken van winst. Het is daarmee moeilijker om een project tussentijds te stoppen als het duurder uitvalt, omdat het voor de overheid niet een puur economische maar ook een publieke waarde-afweging is. Door diezelfde lastige publieke waarde-afweging is het ook voor de stakeholders binnen de overheid – die vaak niet zelf de eindgebruikers zijn – lastiger om input aan het proces te leveren en hier commitment op te tonen. In de door het DSO gebruikte SAFe methodiek zijn rollen van diverse stakeholders beschreven. Hier merkt men dat het binnen de interbestuurlijke context van het programma lastig is om rolvast te opereren. De vragen wie er verantwoordelijk is, wie er leiding geeft en wie beslissingen mag nemen liggen veel complexer dan in de private sector.

Risico's agile werken

Overige risico's van agile werken zijn dat de kaders die wel nodig zijn vaak niet helder zijn. Daarnaast is het de vraag hoe de incrementen bijdragen aan het bereiken van de stip op de horizon. Je gaat al aan de slag zonder dat je precies weet wat je wilt, en daardoor kan het ook minder helder zijn wanneer je nou succesvol bent. Agile werken wordt soms gepositioneerd als antwoord op alle problemen. Dit is natuurlijk niet waar. En daarmee creëer je struisvogelpolitiek waarbij je overige problemen niet aanpakt en je verwachtingen schept waaraan niet voldaan kan worden. De kern van agile werken is dat je expliciteert wat je van plan bent, dat je daar in kleine stappen naartoe werkt en tussendoor evalueert en waar nodig bijstelt. In principe kan dat heel breed worden toegepast in allerlei vormen, de vraag is of het altijd agile genoemd hoeft te worden. Bij het agile werken worden minder grote mislukkingen gezien. Men kan eerder ingrijpen en bijsturen, en desnoods het project stil zetten. Onderling vertrouwen is essentieel in een project waarin meerdere stakeholders meedoen. Agile kan alleen werken bij een breed draagvlak.

Theorie

Om agile ICT ontwikkeling beter te duiden ga ik hieronder dieper in op de achtergrond, de toepassing op een grotere schaal en de toepassing van het agile denken op organisaties zelf.

Achtergrond agile

Vanaf begin jaren '90 worden er agile methodes in software ontwikkeling gebruikt (Higsmith, 2002). Waar traditionele waterval-methodes probeerden om verandering zo vroeg mogelijk in het proces tegen te gaan, zijn agile methodes ontwikkeld om beter met verandering om te gaan. Dit is gestoeld op de overtuiging dat het niet mogelijk is om veranderingen tegen te gaan en dat het beperken van de kosten van het reageren op veranderingen daarmee de enige werkbare strategie is. Dit in tegenstelling tot de meer traditionele waterval-methodes die juist de sleutel naar succes zien in het niet toestaan van veranderingen gedurende het proces (Highsmith & Cockburn, 2001). Wie agile werkt verkiest: *'Mensen en hun onderlinge interactie boven processen en hulpmiddelen. Werkende software boven allesomvattende documentatie. Samenwerking met de klant boven contractonderhandelingen. Inspelen op verandering boven het volgen van een plan'*. Deze visie op ontwikkeling is uitgewerkt in de principes van het Agile Manifesto (Beck, et al., 2001). Vanuit het agile gedachtegoed zijn diverse methodieken ontwikkeld, zoals eXtreme programming (XP), scrum en lean software development. De formulering van het Agile Manifesto in 2001 heeft geleid tot ongekende veranderingen in het domein van software ontwikkeling. In de afgelopen decennia is er wereldwijd veel onderzoek over agile softwareontwikkeling gepubliceerd, maar Dingsøyr et al. (2012) stellen dat de theoretische onderbouwing minder aandacht heeft gekregen.

Agile werken op een grotere schaal

Het Agile Manifesto is vooral gericht op de schaal van een ontwikkelteam. Soms is het echter nodig om op te schalen, als er bijvoorbeeld in korte tijd veel software functionaliteit opgeleverd moet worden. Het Agile Manifesto geeft geen houvast over hoe om te gaan met legacy of andere context vraagstukken. Dit zijn typisch vraagstukken waar veel grotere projecten mee te maken hebben. Daarom is de toepassing van agile methodes op een grotere schaal een uitdaging (Reifer, Maurer, & Erdogmus, 2003). Afgezien van deze uitdagingen wordt agile wel in toenemende mate binnen grote projecten toegepast, vanwege de ervaren voordelen in kleinere agile projecten (Dingsøyr & Moe, 2014). Er is geen strakke definitie van wanneer een agile project groot is. Een 'groot' agile project onderscheidt zich van een 'normaal' agile project doordat men moet omgaan met een groot aantal actoren, koppelingen met bestaande systemen en onverwachte onafhankelijkheden (Rolland, Fitzgerald, Dingsøyr, & Stol, 2016). De uitdagingen waar grote agile projecten vooral tegenaan lopen zijn: het betrekken van de gebruikers, software architectuur en coördinatie tussen teams (Dingsøyr, Moe, Fægri, & Seim, 2018). Om met deze uitdagingen om te gaan zijn diverse frameworks ontwikkeld, waaronder het Scaled agile framework (SAFe) (Turetken, Stojanov, & Trienekens, 2017). Binnen het DSO wordt SAFe gebruikt. SAFe gaat uit van een goede afstemming tussen management en ontwikkelteams, hoge kwaliteit van hetgeen wordt opgeleverd en transparantie als bron van vertrouwen om het mogelijk te maken decentraal beslissingen te nemen (Scaled Agile Inc., 2017).

Agile governance

Naast de ontwikkeling van frameworks wordt er ook onderzoek gedaan naar de organisatorische aspecten rond de adoptie van agile. Agile werken wordt vanuit een

organisatieperspectief gedefinieerd als *‘the ability of an organization to react to changes in its environment faster than the rate of these changes’* (Kruchten, 2013). De principes vanuit het Agile Manifesto hebben vooral betrekking op de ICT ontwikkeling, de bovenstaande definitie van Kruchten richt zich op de toepassing van agile op de algehele besturing of governance van een organisatie (Luna, Kruchten, Pedrosa, Neto, & de Moura, 2014). Om een soepele en geleidelijke transitie van organisatie naar agile governance te faciliteren wordt er gewerkt aan een Agile Governance Manifesto (Luna, Alexandre, Kruchten, Riccio, & de Moura, 2016). Ook wordt er breder geëxperimenteerd met de adoptie van agile werken binnen de overheid, bijvoorbeeld bij het maken van beleid (Parcell & Holden, 2013).

Conclusies en discussie

Vertrouwen wordt als belangrijkste succesfactor voor agile werken gezien. Vertrouwen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, vertrouwen tussen managers en de ontwikkelteams en ook op een bepaalde manier met de overige stakeholders. Zo is bijvoorbeeld de bredere organisatie nodig om te helpen user stories te definiëren, zijn eindgebruikers nodig om de gebruikservaring te testen, is de financiële kolom nodig als men de plannen verder wil uitbreiden en is de verantwoording nodig om kritisch mee te denken over verbetermogelijkheden. Voor vertrouwen is een breed draagvlak nodig, en daarmee ook basiskennis bij de betrokkenen van de agile werkwijze. Agile wordt nadrukkelijk niet gezien als oplossing voor alles. Er is een goede afweging nodig over wanneer agile werken zinvol en haalbaar is, en hoe het agile werken in een bepaalde context vormgegeven wordt.

De toepassing van agile werken op een grotere schaal en binnen de overheid is relatief recent. Agile werken vindt zijn oorsprong in kleine projecten binnen de private sector. In deze context is de verantwoordingsbehoefte wezenlijk anders. In de private sector ligt de focus meer op het maken van winst dan op het vervullen van maatschappelijke behoeftes. Dit bevestigt de veronderstelling dat er een vraag is over de verantwoording van agile gestuurde ICT-ontwikkelingen binnen de Nederlandse overheid.

Het gebruik van agile werkwijzen in de ICT-ontwikkeling binnen de overheid is al verder ontwikkeld bij de uitvoeringsorganisaties. Vanuit beide case studies kent men nog weinig voorbeelden van andere grote agile gestuurde ICT-ontwikkelingen binnen de overheid. Überhaupt is er binnen de Algemene Rekenkamer nog beperkt kennis van agile werken en de daarbij behorende risico's en benodigde randvoorwaarden. Men heeft ook nog niet scherp hoe de keuze voor agile werken mogelijk van effect kan zijn op de rol van de Algemene Rekenkamer in onderzoeken. Het kunnen omgaan met veranderingen is de kern van agile werken. Vandaar dat er in agile gestuurde ontwikkelingen juist de ruimte is om feedback vanuit de verantwoording tussentijds te verwerken en om een dialoog met de verantwoording aan te gaan over afwegingen. Waar overige stakeholders wel vanuit een project meegenomen kunnen worden in de agile werkwijze is dit richting de Algemene Rekenkamer lastig, vanwege de rol en positie van de Algemene Rekenkamer.

6.3 Verantwoording Agile ICT-ontwikkeling

In deze paragraaf gericht op de verantwoording van agile gestuurde ICT-ontwikkeling worden eerst de perspectieven van de respondenten uit de case studies behandeld. Deze worden gevolgd door een theoretische verdieping. De paragraaf wordt afgesloten met een vergelijking tussen de case studies onderling en de theorie.

Perspectieven vanuit de Algemene Rekenkamer

Hieronder volgt een beschrijving van de perspectieven van de respondenten van de Algemene Rekenkamer op de vraag hoe ze denken dat agile gestuurde ontwikkelingen verantwoord moeten worden.

Voordelen van agile werken

Als belangrijkste voordelen van agile werken worden het faciliteren van samenwerking en het omgaan met veranderingen gezien. Samenwerking tussen beleid en ICT, tussen ontwikkeling, uitvoering en beheer, tussen verschillende overheden en met eindgebruikers. In langdurige en complexe projecten verschuift het einddoel inherent, dit geldt zowel voor ICT-ontwikkeling als voor beleidsontwikkeling. Er wordt gehoopt dat agile werken kan helpen om te gaan met de stroperige manier van werken waar ICT-ontwikkelingen vaak last van hebben. En dat eventuele problemen veel sneller op tafel komen, waar ze bij waterval projecten vaak pas heel laat duidelijk worden. Agile werken kan beleidsprocessen faciliteren om te gaan met deze verschuivende einddoelen. Doordat dit fenomeen binnen het agile gedachtegoed wordt onderkend en geadresseerd. Ook nu ontstaan er vanuit beleid tussentijds nieuwe wensen krijgt men nieuwe signalen mee en is het beleidsproces zelf al vaak 'agile' ingericht. Scope creep en beïnvloeding worden daarmee niet als negatieve fenomenen gezien die bestreden moeten worden. Scope creep en beïnvloeding zijn onderdeel van het proces en daarmee moet je durven om te gaan. Er wordt gedacht dat agile vooral geschikt is voor complexe projecten waarbij je voor een goed resultaat afhankelijk bent van meerdere stakeholders.

Redenen voor andere verantwoording van agile gestuurde ontwikkelingen

Doordat je bij agile gestuurde ontwikkelingen een minder uitgewerkt plan aan de voorkant hebt zal je sowieso vanuit verantwoording anders moeten gaan toetsen. Sterker nog, als je de verantwoording zoals die nu is ingericht onverkort toepast op agile ontwikkelingen dan zullen deze vanuit verantwoordingsoptiek per definitie falen. Daar is niemand mee geholpen. Er is dus een noodzaak om verantwoording aan te passen. Verantwoording kan ook helpen om de successen van (agile gestuurde) ICT ontwikkelingen te laten zien, en te laten zien wat wel en wat niet werkt. Een goed ingerichte verantwoording kan helpen in het leerproces. De toegevoegde waarde van de Algemene Rekenkamer komt voort uit haar onafhankelijke karakter, de Algemene Rekenkamer staat los van het institutionele spel. Door zowel te kijken naar beleid en uitvoering kan de Algemene Rekenkamer de kloof tussen de top van het bestuur en de werkvloer overbruggen, tussen beleid en realiteit. Door alle lagen hiertussen ontstaat automatisch vervorming. Idealiter kan de Algemene Rekenkamer in korte tijd een beeld schetsen van de krachten en zwaktes van een onderzoeksobject.

Hoe agile gestuurde ontwikkelingen te verantwoorden

Een basis van rechtmatigheid en doelmatigheid in verantwoording is altijd nodig, ook bij agile gestuurde ontwikkelingen. Maar uiteindelijk gaat het om de vraag of de maatschappelijke doelen worden bereikt. En hoe je de balans vindt tussen meerdere belangen, en meerdere perspectieven op wat succesvol is. Hiervoor is het nodig om minder in stramien te denken en meer oog te hebben voor de rommelige praktijk. Om echt het gesprek aan te gaan. Meer nog dan naar andere dingen kijken is hiervoor een perspectiefverandering nodig. Van de vraag of alle regels wel netjes zijn gevolgd naar de vraag of projecten en overheden in staat zijn om maatschappelijke waarde te realiseren. Aan de voorkant moet er daarom meer tijd worden genomen om het type onderzoeksobject te duiden en de bijbehorende randvoorwaarden voor succes in beeld te krijgen. Daarbij is de motivatie voor de keuze voor een type sturing belangrijk. Ook om na te denken over de vraag of het project succesvol is in wat men hoopt te bereiken.

Concrete aangrijppunten verantwoording agile werken

De onderbouwing van de prestaties kan nog steeds geleverd worden in de vorm van cijfers. Deze cijfers in de jaarverslagen en financiële administratie zijn namelijk een resultaat van de financiële, ondersteunende en ICT processen. Agile gestuurde ontwikkelingen werken in principe met een vastgezet budget waarbinnen maximale waarde wordt gecreëerd. De invulling van het budget kan op hoofdlijnen zijn en nauwkeuriger worden gedurende de looptijd. Verdere onderbouwing kan gevonden worden in de vorm van documentatie van chronologische gebeurtenissen en belangrijke afwegingen. Deze helpen ook om te kunnen leren van gemaakte keuzes, om eventueel later op een keuze te kunnen terugkomen en om stakeholders in dit proces mee te nemen. Er kan gekeken worden naar de inrichting van het proces en of de verantwoordelijkheden op de juiste plek liggen. De rol van product owner is een belangrijke, voor het vaststellen van de 'definition of done' en het in de gaten houden van risico's. Daarnaast is de participatie van stakeholders binnen agile gestuurde ontwikkelingen belangrijk. Dus je kan kijken hoe deze participatie is ingericht. Verder zijn de reflectiemomenten van grote waarde, dus hoe wordt er teruggekeken en binnen het project geleerd in relatie tot vervolgstappen. Tot een zekere hoogte legt een project via het betrekken van stakeholders al verantwoording af. Vanuit de Algemene Rekenkamer wordt ook gekeken naar de interne beheersing, en hoe daarbij aan te sluiten.

Specifiek voor agile projecten is de vraag of er samenhang zit in de incrementen, hoe deze zich verhouden tot de doelstellingen van het project en in hoeverre beslissingen binnen bepaalde incrementen potentieel doorwerken. Agile werken biedt hiermee veel beter de gelegenheid om tussendoor te testen, toetsen en verantwoorden. Met tussentijds verantwoorden kan de Algemene Rekenkamer mogelijk meer toegevoegde waarde leveren, in vergelijking met het achteraf beoordelen van projecten. Experimenteren wordt ook vanuit de verantwoording als nuttig en noodzakelijk gezien om tot innovatie te komen. Leerkosten zijn daarvan het gevolg, maar duidelijkheid hierover is wel prettig. Specifieke risico's bij agile gestuurde ontwikkelingen zijn dat door de focus op het snel opleveren van werkbare en minimal viable producten informatiebeveiliging, privacy en ethische vraagstukken minder goed worden meegenomen in het ontwerp. Dit geeft weer aanleiding om na te denken over welke kaders wél nodig zijn.

De Algemene Rekenkamer en agile werken

Kijkend naar de Algemene rekenkamer zelf zien een aantal respondenten dat er ook voor een deel 'agile' wordt gewerkt. In de zin dat een aantal projectleiders gewend is om programma's en projecten in kleine blokjes op te delen, waarvoor de planning en de capaciteit vaststaan. Dit geeft ruimte om flexibel te kunnen opereren en het onderzoek aan te passen aan voortschrijdend inzicht. Maar in de structuur van de Algemene Rekenkamer - in de afstemming tussen het onderzoeksteam, quality control, het MT en het college - vinden de respondenten het lastig om dit voor elkaar te krijgen. Het is voor de Algemene Rekenkamer wel nodig om op dit onderwerp meer expertise op te bouwen. Dit kan bijvoorbeeld door het opzetten van een werkgroep, door de inhuur van expertise en/of door het aannemen van nieuw personeel. Maar vooral door het draaien van een aantal pilots, het opzoeken van samenwerking en kennisdeling en door uit te testen wat wel en niet werkt. Er is een wens om vanuit de Algemene Rekenkamer meer toegevoegde waarde te leveren, door te agenderen en door tussentijds en aan de voorkant van ontwikkelingen mee te denken.

Perspectieven rond het DSO

Redenen voor andere verantwoording van agile gestuurde ontwikkelingen

Agile werken vraagt om een andere besturing, en daarom om een andere manier van verantwoorden. Je kan niet in de verantwoording precies controleren op wat je aan de voorkant in een blauwdruk hebt afgesproken, want die blauwdruk ligt er niet. Agile werken gaat uit van het besef dat het einddoel en de ontwikkelingen in de omgeving inherent verschuiven. Daarmee vraagt agile werken veel van zowel de besturing als van de verantwoording.

Interne beheersing

Grote complexe projecten zijn per definitie risicovol. Deze risico's zijn deels niet te vermijden, maar dan is de vraag hoe ermee omgegaan wordt. Dus hoe worden de risico's inzichtelijk gemaakt en beheerst, en hoe wordt er omgegaan met risico's die pas gaandeweg duidelijk worden. Bij het stijgen van budgetten moet goed onderscheid worden gemaakt tussen oorzaken en gevolgen. Tussen tegenvallers, inflatie en uitbreidingen van het programma. In een agile gestuurde ontwikkeling bestaan ook periodieke voortgangsrapportages over wat er bereikt is, wat de tegenvallers en risico's zijn en hoe het met de budgetuitputting staat. Dit ligt overigens wel aan de mate waarin er agile gewerkt wordt, of dit alleen de softwareontwikkeling betreft of dat misschien wel de hele organisatie agile werkt. En aan welke keuzes je in de organisatie van de verantwoording maakt.

Vertrouwen

Vanuit een project bezien kan je met de volgende aspecten rekening houden. Vertrouwen is essentieel in een multi-governance en/of in een agile ontwikkeling. Daarbij is het de vraag wie er wel en wie er niet aan tafel zitten. Zitten de mensen en partijen aan tafel die nodig zijn om de resultaten te bereiken? Dit gaat zowel om bestuur en beleid als om de uitvoering, het toekomstige gebruik en het beheer. Is daarbij voor iedereen het doel en wat het de ontwikkeling gaat opleveren helder en hetzelfde? En nog belangrijker, hebben de partijen vertrouwen in de samenwerking en gunnen ze elkaar wat? Als dat vertrouwen er niet is kan agile niet werken. Dit kan eventueel via vertrouwensscans gemeten worden, en daarmee

bespreekbaar worden gemaakt. Juist bij agile werken is het belangrijk om dingen bespreekbaar te maken. Juist de moeilijke aspecten, juist de dingen waar je buikpijn van krijgt en waar je het liever niet over hebt. Leg die pijnlijke punten juist op tafel. De neiging is om altijd allerlei documenten voor te leggen, belangrijker is dat de pijnpunten in de vergaderingen worden besproken. Eén van de punten die vaker tussentijd besproken moet worden is hoe er maatschappelijke meerwaarde wordt gecreëerd, of datgene wat er was voorgesteld in lijn is met wat er gerealiseerd wordt en wat dat betekent voor de gestelde doelen.

Draagvlak

Agile werken is een intensieve methode die niet alleen vraagt om draagvlak maar ook om genoeg betrokkenheid en input van de relevante stakeholders. Daarvoor is het noodzakelijk dat men agile werken voldoende begrijpt om hun rol in het proces goed te kunnen vervullen. Hiervoor is uitleg nodig, maar ook trainingen en het gewoon ervaren kunnen veel helpen. Überhaupt is de kloof tussen de politieke en bestuurlijke wereld enerzijds en de project en ICT wereld anderzijds nog groot. Deels doordat men elkaar onvoldoende begrijpt. Ook zijn er veel lagen tussen de werkvloer en het bestuurlijke overleg, waardoor de werkelijkheid altijd enigszins vervormd raakt. De opdrachtgever (vaak in de vorm van een stuurgroep) denkt in een agile project mee over de hoofdlijnen in de vorm van epics en op de hoofdlijnen van het budget. De stuurgroep zorgt ervoor dat de randvoorwaarden voor het project goed zijn ingevuld, dus dat de juiste mensen en faciliteiten beschikbaar zijn. De agenda van de stuurgroep moet kloppen met de operationele werkelijkheid.

Procesinrichting

Verantwoording van agile gestuurde vernieuwingen zou veel meer kunnen kijken naar het proces. Is er bij de start voldoende draagvlak en duidelijkheid over het agile werken bij de relevante stakeholders? Is dat er ook bij degenen die zich moeten verantwoorden, en overzien ze de gevolgen van de agile werkwijze voor hun rol? Bij agile projecten wordt de resultaat-definitie voortdurend herijkt. Hoe is dit proces van bijsturing ingericht? Is er op voldoende momenten herijkt, en heeft dat proces op een nette en transparante wijze plaatsgevonden? Zijn hierbij duidelijke afspraken over de borging van resultaten en over de consequenties in kosten gemaakt? En zijn hier ook de publieke waarde afwegingen gemaakt en de relevante stakeholders betrokken? Het proces van afstemming en de besluiten die daaruit voortkomen kunnen vastgelegd worden en daarmee een basis vormen voor de verantwoording. Tot een zekere hoogte is het proces van bijsturing al een vorm van verantwoording op zichzelf naar en met diverse stakeholders.

Toezicht op hoofdlijnen

Het toezicht zou volgens een aantal respondenten veel meer op hoofdlijnen moeten plaatsvinden, daar kan natuurlijk beargumenteerd van afgeweken worden. Zeker bij agile gestuurde projecten kan er beter uitgegaan worden van principes en context, in plaats van het oorspronkelijke programma van eisen en uitgebreide toetskaders die afgevinkt moeten worden. Het kan helpen om je daarbij af te vragen in hoeverre de maatschappelijke doelen worden bereikt, in plaats van te zeer te focussen op hoe ze worden bereikt. Aan de andere kant worden er rond vraagstukken met betrekking tot informatiebeveiliging en privacy wel de behoefte aan meer kaderstelling vanuit de overheid gezien. Waar de kaders helder zijn, daar kan een groter deel van de controle geautomatiseerd worden. Daar blijft wel de vraag

wat de juiste kaders zijn. En de vragen over waarom bepaalde kaders in een bepaalde context op een bepaalde manier worden toegepast, waar men naartoe wil en hoe men denkt daar te komen.

Verschillende doelgroepen van verantwoording

Het is de vraag wie welke verantwoordingsinformatie nodig heeft. Dit verschilt tussen de gebruikers, de stuurgroep, de opdrachtgever, de Tweede Kamer, de interne controle en de Algemene Rekenkamer. Elk heeft weer andere informatie nodig om hun rol goed te kunnen vervullen. Het uiteindelijke doel is dat de gebruikers goed uit de voeten kunnen met wat er geleverd is. Door meer te focussen op het gebruikersperspectief wordt dit vraagstuk in zijn geheel wellicht minder politiek. Het gebruikersperspectief kan veel meer gebruikt worden om prioritering van wensen en eisen te organiseren. Nu vinden stakeholders dit proces erg lastig, en daarom vindt men het lastig om commitment te tonen. Uiteindelijk voer je als overheid deze projecten uit voor de maatschappelijke meerwaarde, daarmee is gebruikerstevredenheid misschien wel de ultieme vorm van legitimiteit en verantwoording. Daarbij is het essentieel dat software vaak gereleased wordt en dat eindgebruikers tussendoor al worden verleid om bèta-versies te testen. Dus dat je niet puur een minimal viable product oplevert, maar dat er ook een sexy element in zit. Het beeld is dat het verleiden voor de overheid helemaal niet zo lastig hoeft te zijn, een betere lay-out dan de gewone versie zou al genoeg kunnen zijn.

Tussentijdse verantwoording

In het agile werken wordt het maken van fouten op zichzelf niet als verkeerd gezien, maar je wilt ze wel zo snel mogelijk zien en corrigeren. Agile werken biedt beter de mogelijkheid om tussentijds te verantwoorden. Tussentijds worden er namelijk al werkende onderdelen opgeleverd, getest en gevalideerd. Het proces richting de kalibratie van het eindproduct verloopt veel transparanter en inzichtelijker. Oftewel, in het agile werken kan men beter dan voorheen al tussentijds een beeld geven aan de verantwoording en vervolgens aanpassingen doen op basis van de adviezen uit de verantwoording. Daarmee is verantwoording tussentijds welkom, waarbij traditioneel ingerichte verantwoording achteraf vooral als last wordt gezien.

Rol van de Algemene Rekenkamer

Veel respondenten verlangen duidelijkheid in de rolverdeling tussen toezichthouders in het digitaliserings-vraagstuk. Ook zijn er respondenten die verlangen naar een helder beeld van waar de Algemene Rekenkamer naar kijkt, hoe er wordt getoetst en hoe dit wordt gewaardeerd. Met daarbij een duidelijk onderscheid tussen wat nou echt een probleem is en wat niet. En bij een probleem dat er ook gekeken wordt naar het moment waarop wordt aangegeven dat iets niet goed gaat. Heeft men het tijdig door, geeft men het tijdig aan, wat zijn de getroffen tegenmaatregelen en zijn die toereikend?

Bij de verantwoording van agile werken is de centrale vraag of er maximale waarde is gecreëerd binnen het gegeven budget en tijds kader. Deze maximale waarde is voor de overheid primair de publieke waarde, hoewel ook eventuele besparingen of continuïteit van dienstverlening hieronder kunnen vallen. Hierbij zou veel meer aandacht naar het duurzaam realiseren van veranderingen en het continue ontwikkelingsproces moeten gaan.

In het spel rond de budgetten worden momenteel een aantal perverse en contraproductieve prikkels gezien. De Algemene Rekenkamer heeft de positie om deze in beeld te brengen en aan te kaarten. De Algemene Rekenkamer heeft ook de kans om aan te geven wat goed gaat, hoe verbetering gerealiseerd kan worden en waar de goede voorbeelden zitten. Door zowel analyses te maken van wat er goed of fout gaat en door vergelijkingen te maken tussen verschillende situaties en organisaties kan de Algemene Rekenkamer een positieve bijdrage leveren aan het leerproces van agile werken binnen de Rijksoverheid.

Theorie

Hieronder volgt een verdieping op een aantal punten die vanuit de empirie naar boven zijn gekomen. Zo halen meerdere respondenten uit beide case studies aan dat agile werken de mogelijkheid biedt tot tussentijdse verantwoording, dat de Algemene Rekenkamer een bijdrage aan het leerproces over agile werken zou kunnen leveren en dat vertrouwen cruciaal is voor het succes van samenwerkingen. Daarnaast ga ik in op de mogelijke nadelen van samenwerkingsverbanden voor verantwoording en de toepassing van agile werken op het werkveld van de verantwoording.

Lerende en reflexieve evaluaties

Bij complexe beleidsopgaven pleiten Folkert et al., voor meer reflexieve en lerende vormen van evaluaties. Reguliere ex-post evaluaties gaan ervan uit dat de doelen en de manier om deze te bereiken vooraf helder zijn. Dit is niet de realiteit van deze wicked problems, waar het beleid continu in ontwikkeling is en de doelen in het begin abstract zijn (Folkert, Verwoerd, & Verwest, 2018). Lerende evaluaties leggen de nadruk op het komen tot verbetering, meer dan op het inventariseren van succes en mislukkingen (Edelenbos & van Buuren, 2005). Een reflexieve evaluatie gaat uit van onderlinge beïnvloeding van actoren in een innovatieproject. Hierbij wordt niet alleen kennis ontwikkeld, maar men komt ook tot nieuwe perspectieven doordat men elkaars achtergronden beter leert kennen. Reflexieve monitoring richt zich op het ondersteunen van systeeminnovaties en het stimuleren van leerprocessen (Arkesteijn, van Mierlo, & Potters, 2007). In 'Reflexieve monitoring in actie' is de activiteit van monitoring een integraal onderdeel van het proces. Inzichten uit de tussentijdse monitoring worden vervolgens toegepast in de praktijk. Hierdoor wordt er geleerd hoe er gezamenlijke oplossingsrichtingen kunnen worden geformuleerd en wordt er een bijdrage geleverd aan de voor duurzame ontwikkeling benodigde structurele veranderingen (van Mierlo, et al., 2010).

De uitdagingen van de netwerkende overheid voor verantwoording

Er zijn een aantal factoren die de verantwoording van netwerkgestuurde ontwikkelingen lastiger maken. Zo is veel van de besluitvorming in dit type netwerken informeel en ondoorzichtig, om zo beter tot compromissen te kunnen komen. Ook is het de vraag wie er bij het delen van verantwoordelijkheid nou verantwoordelijk is (Papadopoulos, 2006). Verantwoording via afstemming tussen actoren is iets wezenlijks anders dan democratische verantwoording. Door de afstemming tussen een beperkt aantal actoren die niet

democratisch gekozen zijn wordt de verantwoording via het democratische circuit⁶ verzwakt. (Papadopoulos, 2010). Hoewel Papadopoulos ook aangeeft dat het maximaliseren van verantwoording niet het doel kan zijn, vanwege de negatieve effecten die dit kan hebben op de output van de overheid. Hij pleit voor een optimalisatie van verantwoording, in de vorm van een balans tussen de voor- en de nadelen van verantwoording.

Vertrouwen als succesfactor, van netwerken en verantwoording

In onderzoek gaat veel aandacht uit naar de vorming van netwerken en hun management, maar er is relatief weinig onderzoek naar vertrouwen als cruciale succesfactor. Waar vertrouwen als factor voor het succes van netwerken wel veel aandacht krijgt in de bedrijfskunde (Klijn, Edelenbos, & Steijn, 2010). Naar aanleiding van een eerder onderzoek naar het verminderen van regeldruk (Ministerie van Financiën, 2005) is het ministerie van Financiën vanaf 2009 met het project 'vertrouwen geven, maar toch in control zijn' gestart. De centrale vraag was onder welke voorwaarde uitgegaan kon worden van vertrouwen, met daarbij minder regels, lagere kosten en een prettige werksfeer. Deze voorwaarden zijn uitgewerkt in een tool, de vertrouwensscan (Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering, 2012). 'Inzicht als basis van vertrouwen' is de titel van de strategie van de Algemene Rekenkamer voor 2016-2020. Hier wordt het vertrouwen van de burgers in de overheid en de democratie bedoeld. De Algemene Rekenkamer levert een bijdrage aan dit vertrouwen door de rechtmatigheid van het financieel beheer en de doelmatigheid van het beleid van de overheid te onderzoeken (Algemene Rekenkamer, 2016).

Toepassing agile werken op de verantwoording zelf

Er wordt ook nagedacht over de toepassing van agile werken op het werk van de auditor zelf. Vanuit de overtuiging dat het belangrijker is om snel te kunnen reageren op risico's die zich voordoen (DeRoche, 2017). In het werk van de Algemene Rekenkamer zijn de focusonderzoeken hiervan een voorbeeld. Deze onderzoeken kennen een korte doorlooptijd en richten zich op actuele maatschappelijke vraagstukken. In deze onderzoeken worden enkel de feiten gepresenteerd, er wordt geen oordeel gegeven en er worden geen aanbevelingen gedaan (Algemene Rekenkamer, 2018).

Conclusies en discussie

Agile werken als manier om met complexe ICT-ontwikkelingen om te gaan is binnen de Rijksoverheid nog een relatief nieuw fenomeen. Er is een noodzaak om de verantwoording van dit type ontwikkeling aan te passen omdat er geen vooraf gedefinieerde blauwdruk wordt opgesteld waaraan getoetst kan worden. Waar wel naar gekeken kan worden is naar hoe het proces van samenwerking is vormgegeven en plaatsvindt. Ook biedt agile werken juist de mogelijkheid voor tussentijdse verantwoording. Omdat er continu tussentijds resultaten worden opgeleverd, op basis hiervan plannen worden bijgesteld en agile ontwikkelingen zijn ingericht om met verandering om te kunnen gaan. Deze veranderingen kunnen ook worden ingegeven door feedback vanuit de verantwoording. Daarmee zou de verantwoording veel meer directe invloed kunnen hebben. Daarnaast zien de respondenten

⁶ Dit is in de definitie van Schillemans en Bovens (2009) de verticale richting van verantwoording

van de Algemene Rekenkamer én rond het DSO allebei een Algemene Rekenkamer voor zich die zich meer richt op het leerproces binnen de overheid dan dat nu het geval is.

Vanuit de case study DSO worden vertrouwen tussen actoren en draagvlak voor het agile werken als belangrijke succesfactoren van samenwerkingen gezien. Een 'gerechtvaardigd vertrouwen' wordt vanuit het Ministerie van Financiën ook als manier gezien om de controledruk binnen de overheid te verminderen. Deels wordt er vanuit agile werken tussentijds al verantwoording aan stakeholders afgelegd, door ze bij het proces te betrekken. Potentiële nadelen hiervan zijn dat het besluitvormingsproces voor buitenstaanders mogelijk minder transparant is en dat het minder duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is.

6.4 Theoretische noties

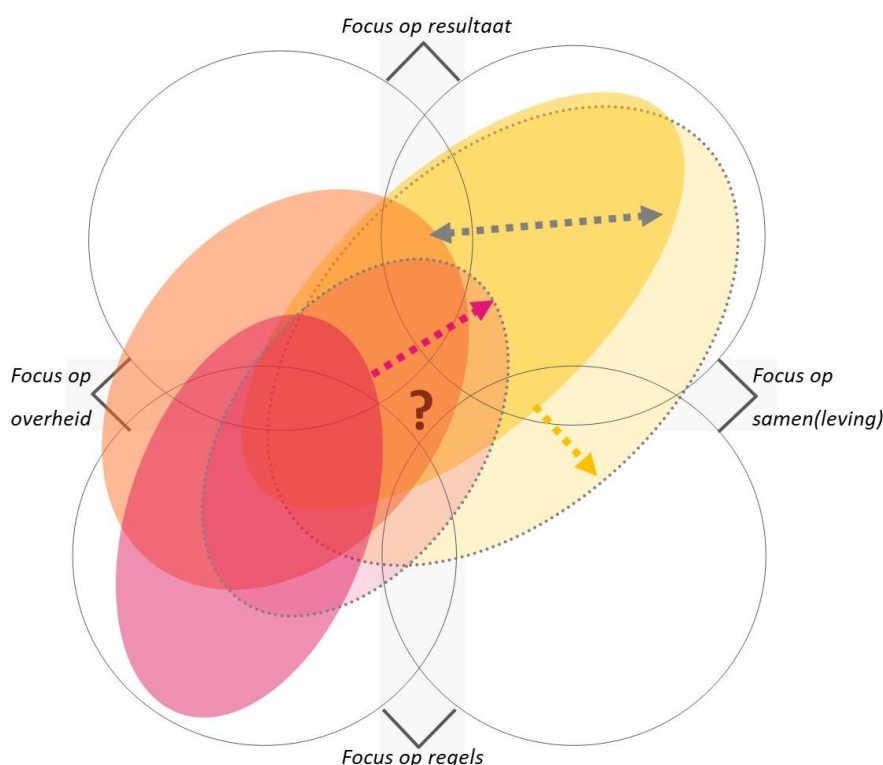
In deze paragraaf worden de mogelijke strategieën uiteengezet voor de verantwoording van agile gestuurde ICT ontwikkelingen binnen de Rijksoverheid. Vanuit het verantwoordingsperspectief van de Algemene Rekenkamer en gebaseerd op de in dit onderzoek beschreven empirische en theoretische bevindingen.

Duiding overheidssturing, ICT ontwikkelmethodiek en verantwoordingsperspectief

Voordat er nagedacht kan worden over een strategie voor de verantwoording is het belangrijk om het onderzoeksobject te duiden. In de eerste plaats is de vraag welk maatschappelijk vraagstuk centraal staat in het onderzoeksobject. Wat is het probleem dat men hoopt op te lossen? Dit is in onderstaande afbeelding aangeduid met een vraagteken.

In de praktijk komt vaak een mengvorm van verschillende typen overheidssturing voor. Dit geldt ook voor de gekozen ICT-ontwikkelmethode, dit is vaak ook een mengvorm. De verschillende soorten sturing en methodes kennen elk specifieke risico's, benodigde randvoorwaarden voor succes en beelden van hoe dit succes er uit ziet. Mogelijk is dit beeld niet in één keer duidelijk, en hebben niet alle stakeholders hetzelfde (ideaal)beeld. Dit is op zichzelf interessant om te achterhalen, en kan als input dienen voor de analyse van de geschiktheid van de gekozen sturingsvorm en ontwikkelmethodiek. In onderstaande afbeelding is de gekozen vorm van overheidssturing in geel aangegeven, en de mogelijk geschiktere aanpak aangeduid in lichtgeel en met een gele pijl.

Vanuit deze duiding van het onderzoeksobject kan worden nagedacht over de strategie vanuit de verantwoording. Op welke manier kan er toegevoegde waarde worden geleverd, hoe sluit deze strategie aan bij de ideeën over hoe het maatschappelijke vraagstuk succesvol kan worden opgelost? Deze analyse is weergegeven in roze.



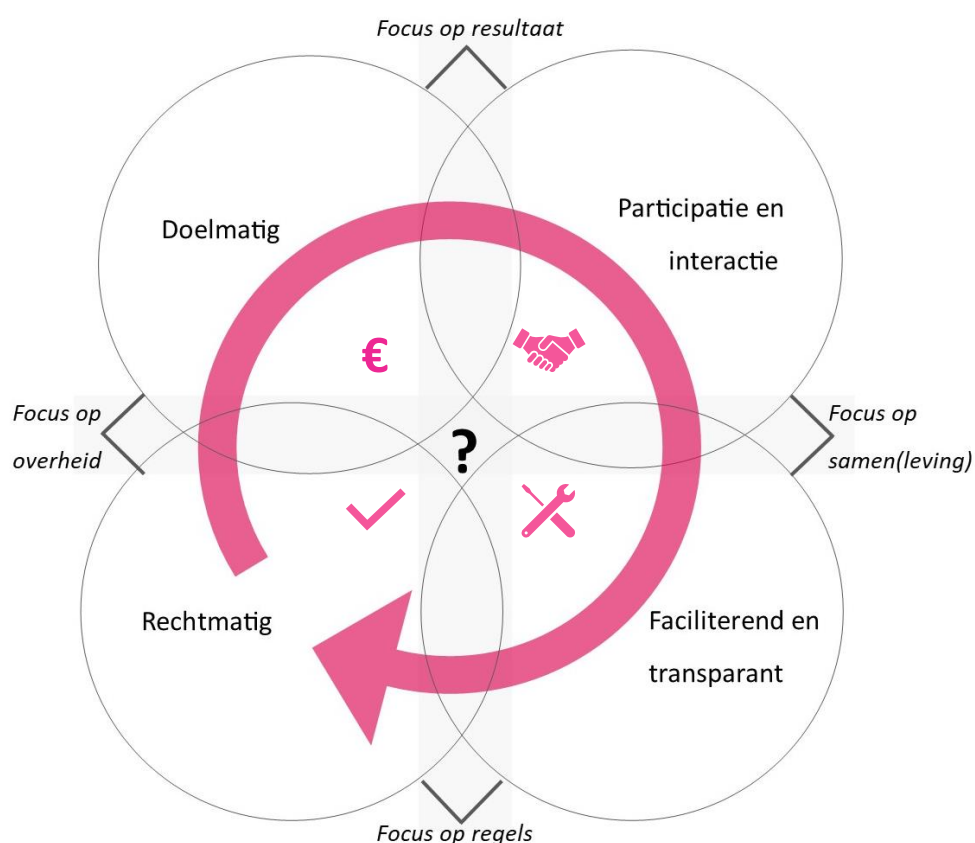
Figuur 14: duiding en analyse maatschappelijk vraagstuk, type overheidssturing in geel, ICT ontwikkelmethodiek in oranje en perspectief vanuit verantwoording in roze

Combinatie van verschillende verantwoordingsperspectieven

Net zoals er verschillende perspectieven op overheidssturing en ICT ontwikkeling zijn, zo zijn er ook verschillende perspectieven op verantwoording. En net als dat er in de praktijk mengvormen van overheidssturingen aanwezig zijn, zo zal er ook vaak een mengvorm van verantwoording zijn, aangepast aan de situatie.

Daarbij geven de respondenten uit de case studies aan dat ze rechtmatigheid als de basis zien, de uitgaven van belastinggeld moeten altijd netjes verlopen. Een zekere mate van doelmatigheid is ook altijd gewenst, er moet natuurlijk geen geld over de balk gesmeten worden. Maar zonder draagvlak onder de relevante stakeholders is het lastig om duurzaam resultaten te bereiken. En uiteindelijk is het ook prettig als de regels en maatregelen die worden geïmplementeerd de samenleving ook faciliteren om initiatief te nemen.

Oftewel, al deze vier perspectieven op verantwoording zijn in alle onderzoeken relevant. Waarbij de rechtmatigheid van overheidssturing het beginpunt is. Afhankelijk van de aard van het onderzoeksobject, resultaten uit eerdere onderzoeken en ideeën over de rol en de toegevoegde waarde van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer kunnen bepaalde perspectieven meer de nadruk krijgen.

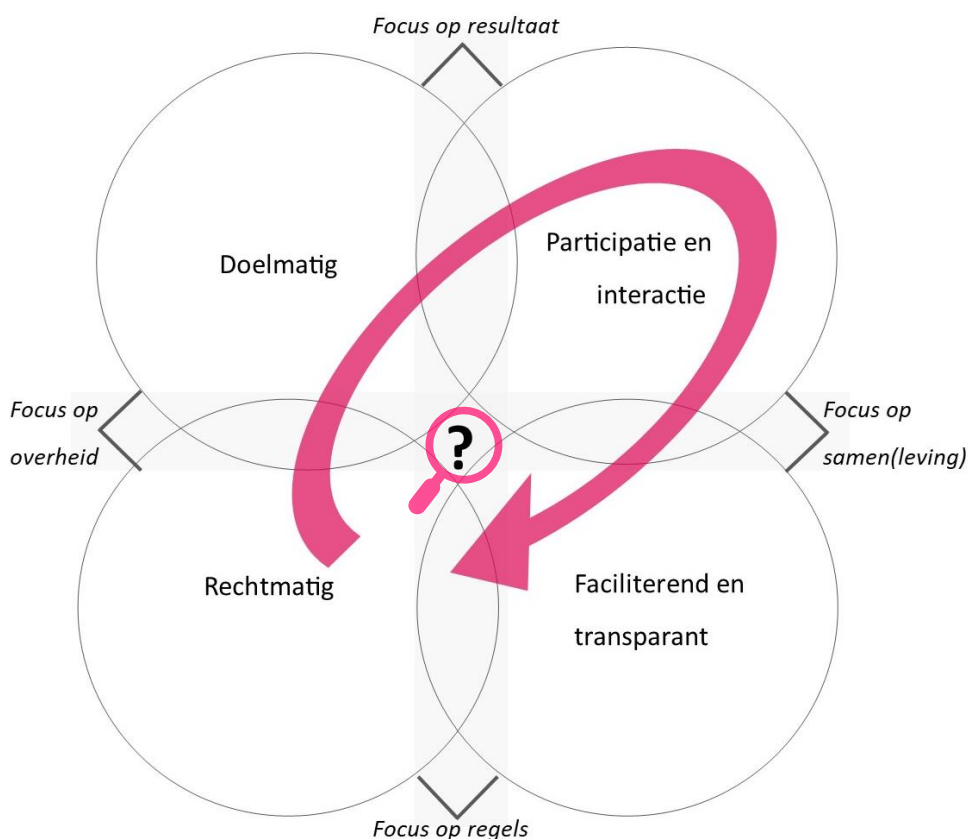


Figuur 15: inzet van meerdere perspectieven op verantwoording

Op participatie en interactie gerichte verantwoording

Bij een onderzoeksobject dat qua overheidssturing en/of ICT ontwikkelmethodiek vooral op participatie en interactie is ingericht is het handig om te kiezen voor een daarbij passende wijze van verantwoording. Handig omdat er bij dit type sturing niet wordt gewerkt met vooraf opgestelde en precies uit te voeren blauwdrukken. Daarom werkt het niet om achteraf op het precies uitvoeren van de initiële plannen te toetsen. Dit soort ontwikkeling maakt het wél mogelijk om tussentijds vanuit verantwoording mee te kijken en om dan ook al aanbevelingen mee te nemen.

Vanuit de Algemene Rekenkamer is het hiervoor nodig om meer de interactie op te zoeken met de onderwerpen van onderzoek. En om al gedurende het proces van ontwikkelen mee te denken over mogelijke verbeteringen. Zodra er meer kennis is opgebouwd kan er ook aan de voorkant van dit type projecten meer duidelijkheid gegeven worden over hoe hier vanuit de Algemene Rekenkamer naar gekeken wordt. Dit type ontwikkeling gaat uit van een proces van continue afstemming tussen de actoren. Op deze manier wordt al een stuk verantwoording afgelegd. Maar gelijktijdig is dit een zwakke plek, omdat het ondoorzichtiger is hoe de processen verlopen en wie waarvoor verantwoordelijk is. Daarom is het belangrijk dat deze ontwikkeling aan de basisvereisten van rechtmatigheid en doelmatigheid voldoet. Dat de belangen en het perspectief van de eindgebruiker worden meegenomen in het proces, en dat dit proces zo transparant mogelijk is. Uiteindelijk blijft de vraag hoe de gekozen sturingsvorm bijdraagt aan het bereiken van de gestelde maatschappelijke doelen.



Figuur 16: op participatie en interactie gerichte verantwoording

7. Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Welke implicaties kunnen de adoptie van een agile werkwijze bij ICT-ontwikkelingen, zoals bij het Digitaal Stelsel Omgevingswet, voor de inrichting van de verantwoording vanuit de Algemene Rekenkamer hebben?

De beantwoording van deze onderzoeksvraag geschiedt aan de hand van de deelvragen.

Deelvraag 1: *Wat zijn de perspectieven vanuit de Algemene Rekenkamer op de verantwoording van agile gestuurde ICT-ontwikkelingen?*

De Algemene Rekenkamer onderzoekt de zinnige, zuinige en zorgvuldige besteding van belastinggeld door de Rijksoverheid. Daarmee ligt de focus van het onderzoek op rechtmatigheid en doelmatigheid. Een uitzondering daarop is de aandacht voor open data om burgers in staat te stellen om zelf het functioneren van de overheid te controleren. Dit past meer bij een faciliterend verantwoordingsperspectief.

Agile werkwijzen zijn nog weinig bekend binnen de Algemene Rekenkamer. Daardoor zijn ook de bijbehorende risico's, benodigde randvoorwaarden en de potentiële toegevoegde waarde van de Algemene Rekenkamer in dit vraagstuk nog beperkt inzichtelijk. Deze onbekendheid kan leiden tot onzekerheid en daarmee tot een behoefte om meer te controleren. Wel is duidelijk dat dit type sturing een andere manier van onderzoek vraagt, dat het achteraf controleren op wat er aan de voorkant is afgesproken niet volstaat.

Binnen de Algemene Rekenkamer is het idee dat er meer tijd moet worden genomen voor het duiden van het type sturing van het onderzoeksobject. Dit kan mede de basis vormen voor de keuze van de insteek vanuit de verantwoording. In het geval van agile en/of netwerk gestuurde ontwikkelingen is het idee dat er ook een andere houding nodig is, een meer open houding waarin meer wordt geluisterd, geïnteracteed en meegedacht. Daarvoor is het wel nodig om te investeren in kennisontwikkeling.

Deelvraag 2: *Wat zijn de perspectieven vanuit de praktijk rond het DSO op de verantwoording van agile gestuurde ICT-ontwikkelingen?*

De Omgevingswet laat een verschuiving in denken zien van traditionele sturing vanuit de overheid naar een overheidssturing waarbij de initiatiefnemers centraal worden gesteld. Het DSO moet dit gaan ondersteunen, door initiatiefnemers inzicht te geven in wat er kan en mag en door het makkelijker te maken om vergunningen aan te vragen. Initieel kende de ontwikkeling van het DSO een traditionele sturing, op basis van een blauwdruk en een business case. Er is gaandeweg een agile werkwijze geadopteerd, deze wordt geleidelijk steeds verder geïmplementeerd. Deze keuze voor agile werken is ingegeven doordat werd gemerkt dat de traditionele werkwijze in de context van deze complexe ontwikkeling niet werkte.

Het globale Programma van Eisen wordt niet meer als een blauwdruk gezien, maar als een richtingaanwijzer. Daarmee kan het in de ogen van de respondenten niet als afvinklijst voor de verantwoording worden gebruikt. Maar dat is geen garantie dat dit niet gaat gebeuren.

Bij het DSO hebben ze negatieve ervaringen met het BIT. De ervaring is dat een langdurend verantwoordingsproces veel negatieve impact kan hebben op de voortgang van een ontwikkeling. Daarentegen is de ervaring met de Taskforce Complexiteitsreductie wel positief, doordat deze taskforce heeft geholpen om de beelden tussen stakeholders over de op te leveren producten helderder te krijgen.

Met de adoptie van de agile werkwijze is er meer ruimte gemaakt voor input vanuit stakeholders en wordt er meer openheid gegeven, bijvoorbeeld via kwartaaldemonstraties en tussentijdse releases. Dit is op zichzelf al een vorm van verantwoording. Agile werken gaat uit van tussentijdse veranderingen. Doordat er tussentijds al producten worden opgeleverd, er meer transparantie is en doordat er goed met veranderingen kan worden omgegaan leent deze werkwijze zich uitstekend voor tussentijdse verantwoording.

Vanuit het programma DSO wordt veel moeite gedaan om de relevante stakeholders te betrekken in dit agile gestuurde incrementele proces. Het is lastig om vanuit het DSO de Algemene Rekenkamer in het proces te betrekken, vanwege de positie van de Algemene Rekenkamer. Het initiatief moet echt vanuit de verantwoording zelf komen om anders met agile gestuurde ICT-ontwikkelingen om te gaan.

Deelvraag 3: *Wat zijn de voor dit onderzoek relevante theoretische inzichten, en hoe kunnen deze met elkaar in relatie worden gezien?*

Dit onderzoek raakt drie vakgebieden; de bestuurskunde, verantwoording en ICT-ontwikkeling. Om de denkwijzen vanuit deze vakgebieden makkelijker in relatie tot elkaar te kunnen bezien heb ik een model van van der Steen et al. (2015) doorontwikkeld. In dit model worden verschillende visies op overheidssturing geduid langs twee assen. Dit model heb ik vervolgens naar alle drie de vakgebieden vertaald. Op deze manier wordt beter zichtbaar welke visies op sturing en bijbehorende theorieën en methodieken vanuit de verschillende vakgebieden vergelijkbare visies hebben. Dit model is nog verder aangepast om te gebruiken als basis om de overheidssturing, ICT ontwikkelmethodiek en insteek vanuit verantwoording te duiden en zo te bevragen.

Agile gestuurde ICT-ontwikkelingen gaan sterk uit van samenwerking en het bereiken van resultaten boven het precies uitvoeren van een plan. In de bestuurskundige versie van het model komt dit denken tot uiting in de Network Governance theorie en bij New Public Governance. Beiden komen voort uit het besef dat je voor het oplossen van complexe problemen samenwerking tussen verschillende stakeholders nodig hebt. Dat de oplossing van deze 'wicked problems' alleen in kleine stapjes kan worden bereikt, en dat ze mogelijk nooit écht opgelost worden. Daarbij speelde in de bestuurskunde ook nog het pleit voor het centraal stellen van de maatschappelijke waarde, boven het financiële marktdenken.

Incrementalisme als manier om met onzekerheid en complexiteit om te gaan komt terug in de bestuurskunde, ontwerp theorie en bij agile gestuurde ICT ontwikkeling. Bij bestuurskunde in de vorm van Lindbloms incrementalisme (1979) en in de network governance theorie (Van Bueren, Klijn, & Koppenjan, 2003). Vanuit de bestuurskunde wordt daarbij ook verwezen naar de vanuit ontwerp theorie opgestelde 'wicked problems approach' (Rittel & Webber, 1973). Het gezamenlijk uitvoeren van kleine stappen staat ook aan de basis van het agile gedachtengoed (Beck et al., 2001).

Verantwoording die bij dit type denken past richt zich op de inrichting van de samenwerking, het draagvlak onder stakeholders en het bereiken van maatschappelijke waarde. Dit kan bereikt worden door minder vanuit de regels te denken en meer te kijken naar hoe resultaten en veranderingen duurzaam bereikt kunnen worden.

Deelvraag 4: *Hoe verhouden de empirische observaties zich tot elkaar en tot de theoretische inzichten?*

De empirische observaties en de theoretische inzichten zijn per deelonderwerp gegroepeerd, vergeleken en bediscussieerd. De empirische bevindingen leidden enerzijds tot theoretisch onderzoek, en theoretische bevindingen waren de basis voor de vragenlijst die bij de interviews is gebruikt. De combinatie van de empirische en theoretische bevindingen hebben samen tot het doorontwerp van het model geleid en de overige theoretische noties.

Deelvraag 5: *Welke strategieën kunnen er worden gehanteerd voor de verantwoording van agile gestuurde ICT-ontwikkelingen?*

De verschillende typen overheidssturing en de toepassing van ICT-ontwikkelmethodieken komen in de praktijk in mengvormen voor. Dus voordat er een strategie wordt bepaald is het belangrijk om de aard van de sturingsvorm en ontwikkelmethodiek te duiden, en te bevragen op de geschiktheid voor het voorliggende maatschappelijke vraagstuk. Op basis van deze analyse, overige onderzoeken en voorziene toegevoegde waarde van de Algemene Rekenkamer kan een geschikte mengvorm van verantwoordingsperspectieven worden gekozen. Specifiek voor agile gestuurde ICT-ontwikkelingen, of overige netwerkgestuurde ontwikkelingen binnen de overheid,

Deelvraag 6: *Welke aanbevelingen kunnen op basis van dit onderzoek gedaan worden?*

Op basis van dit onderzoek volgen in hoofdstuk 9 de aanbevelingen voor toekomstig onderzoek en de praktijk.

8. Discussie

Deze scriptie beschrijft een verkennend en ontwerpend onderzoek, waarvan het doel en de hoofdvraag vooraf bekend waren maar de weg ernaartoe een zoektocht. Deze weg was deels onbekend omdat het een nog weinig verkend onderzoeksgebied betreft, maar ook omdat het zich bevindt op het snijvlak van drie verschillende vakgebieden. Daarin heb ik een gefundeerde theoriebenadering gehanteerd, aangevuld met twee tegenovergestelde case studies, desk research en een stuk ontwerpend onderzoek. Deze aanpak was voor mij een middel om met het voorliggende vraagstuk om te gaan, en geen doel op zich.

De uitvoering van het onderzoek kende geen lineair verloop. Door de exploratieve insteek heb ik niet van tevoren gedefinieerd welke stappen ik ging zetten, deze volgden iteratief vanuit het onderzoek zelf. Doordat de deadline voor deze scriptie al vaststaat en geld geen factor is, was alleen de vraag over wat de maximale waarde is die ik binnen deze condities heb geleverd. Daarmee is de aanpak van dit scriptie-proces vergelijkbaar met de uitgangspunten van een agile werkwijze.

Gebruikers van de gefundeerde theoriebenadering worden wel eens verweten de al opgebouwde theoretische kennis niet serieus te nemen of te beginnen aan een onderzoek met te weinig kennis van de theorie (Bryant, 2009). Mijn beeld is dat ik door de adoptie van deze werkwijze juist dieper kennis heb genomen van relevante theoretische concepten. Zo hebben respondenten me theoretische en praktijkvoorbeelden aangereikt. Heb ik de bevindingen die vanuit de empirie naar voren zijn gekomen verder uitgezocht in de theorie. En deze theoretische bevindingen heb ik weer gevalideerd bij respondenten.

Over de 'correcte' toepassing van de gefundeerde theoriebenadering heerst geen overeenstemming, de één stelt een meer gedisciplineerde en de ander een meer intuïtieve aanpak voor (Bryant, 2009). Zo wordt er bijvoorbeeld gesteld dat het bij de toepassing van de gefundeerde theoriebenadering uiterst belangrijk is om de procedures en technieken consequent toe te passen (Verschuren & Doorewaard, 2016). Anderzijds wordt er gesteld dat de voor de toepassing van de gefundeerde theoriebenadering opgestelde procedures slechts een hulpmiddel voor creativiteit zijn, en geen doel op zichzelf. De afweging tussen het volgen van de voorgestelde procedures en het flexibel omgaan met deze procedures bij onvoorziene ontwikkelingen gedurende het onderzoek is onvermijdelijk en lastig (Corbin & Strauss, 1990).

Ik heb de procedures en technieken vanuit de gefundeerde theoriebenadering zo consequent mogelijk geprobeerd toe te passen. Maar waar ik het idee kreeg dat deze me meer in de weg zaten dan dat ze toegevoegde waarde hadden heb ik hier kritisch naar gekeken en tussentijds aanpassingen gemaakt. Zo heb ik bijvoorbeeld aanpassingen gemaakt in de aanpak van de interviews. Hierdoor zijn deze interviews minder vergelijkbaar, maar het doel was al niet om theorie te toetsen maar om theorie te vormen. Hierdoor ben ik er van overtuigd dat de voordelen in de kwaliteit van de gesprekken en het makkelijker verwerken van de resultaten opwegen tegen de nadelen van het tussentijds aanpassen van een methode. Ook heb ik uiteindelijk meer collega's van PBLQ gesproken dan ik van tevoren van plan was. Ik merkte namelijk dat het voor hen makkelijk was om vrij mee te denken over dit over dit onderwerp, ook was het inplannen van de interviews eenvoudiger. Een nadeel

hiervan zou kunnen zijn dat de percepties van de respondenten minder divers is, hoewel ze wel allen andere rollen rond het DSO hebben vervuld.

Door de aard van de in dit onderzoek gehanteerde methode is het lastig om de resultaten exact te reproduceren. Zo zijn de resultaten uit de case studies vooral gebaseerd op percepties en meningen van een select gezelschap. Deze meningen zijn over tijd sowieso aan verandering onderhevig, en de respondenten reageren ook op mij als interviewer. Daarom heb ik geprobeerd de onderzoekstappen zo navolgbaar mogelijk te maken en heb ik mijn proces en afwegingen in de bijlage beschreven. Een bijkomend nadeel van deze insteek is dat er tot het eind de vraag bleef wat nou wel en wat nou niet relevant was in het kader van dit onderzoek, de afbakening was ook een continu proces. Wat ik achteraf meer gestructureerd had willen aanpakken is de vastlegging van de memo's voor en na de gesprekken en de tussentijdse vastlegging van mijn veronderstellingen. Nu was het zoeken tussen de aantekeningen die ik in mijn notitieblok had gemaakt, de comments in de zijlijnen van eerdere versies van deze scriptie, de volledig uitgeschreven veronderstellingen, het logboek en de vragen en overwegingen die ik tussentijds bij de verschillende scriptiebegeleidingen en respondenten heb voorgelegd. Ik heb geprobeerd om de vanuit de gefundeerde theoriebenadering opgestelde procedures en technieken zo gedisciplineerd mogelijk te volgen. Het scheelde daarbij dat veel van de beschreven procedures grotendeels overeenkomen met mijn intuïtie, ondanks dat deze methode nieuw voor mij was.

Aan de structuur van de scriptie heb ik veel gesleuteld. Doordat het onderzoeksproces bestond uit een continue vergelijking tussen empirie, theorie, bevindingen en theoretische noties, en doordat dit onderzoek empirie- en niet theorie-gestuurd is vond ik het lastig om een geschikte structuur te vinden. Een structuur die recht zou doen aan het onderzoeksproces en goed leesbaar is. Ik heb ervoor gekozen om in een soort van trechtermodel steeds dieper op het onderwerp in te gaan, en daarbij de constante vergelijkingen te laten zien tussen empirie, theorie en ontwerp. Ik heb eerst de methode uitgelegd, omdat die de basis vormt voor de keuze voor de structuur. Daarmee hoop ik dat de opbouw van de scriptie beter te volgen is, ook al is deze keuze zelf niet gangbaar.

Gaandeweg het onderzoek kwam ik erachter dat er behoefte is aan meer duiding van verschillende perspectieven op sturing, sturing vanuit de bestuurskunde en de ICT-ontwikkeling. Dat dit de basis is voor het nadenken over de inrichting van onderzoek vanuit de verantwoording. Dit besef is gebaseerd op de empirische bevindingen, bevestigd in het theoretisch onderzoek en versterkt door mijn eigen ervaringen. Zo heb ik er de afgelopen twee jaar met verbazing kennis van genomen dat er vanuit de bestuurskunde vaak naar het 'ingenieurs-perspectief' wordt verwezen als men doelt op een klassieke en planmatige aanpak die uitgaat van een ultiem maakbare en rationele wereld. Zelf ben ik opgeleid als architect aan de TU Eindhoven en daarmee ben ik een ingenieur. Ik herken me niet in deze typering. Ik herken meer in de wicked problems approach en de toepassing van agile werkwijzen en de network governance theorie om met complexe problemen om te gaan. Ik heb het idee dat dit soort onbegrip tussen vakgebieden een goede samenwerking, vooruitgang en innovatie in de weg staan. En ik hoop met de doorontwikkeling van dit model een bescheiden bijdrage te hebben geleverd aan het relateren van de verschillende visies en achtergronden van de drie behandelde vakgebieden.

In principe hoort er uit een gefundeerde theoriebenadering een theoretische notie te volgen, die gefundeerd is in de vergelijkingen tussen de empirische en theoretische bevinden. Met de doorontwikkeling van het model heb ik ook een stuk ontwerpend onderzoek toegevoegd aan het proces. Dit model is niet puur afgeleid, maar ook deels vanuit mijn eigen creativiteit vormgegeven. Wel is het model in diverse fasen besproken met verschillende respondenten. De behoefte aan meer duiding van de sturing van het onderzoeksobject voor de verantwoording kwam direct voort uit de interviews bij de Algemene Rekenkamer. Dit idee werd bevestigd door respondenten rond het DSO, die nog meer een kloof tussen 'agilisten' en traditionalisten zagen dan tussen de vakgebieden ICT en bestuurskunde. Het model is ook een doorontwikkeling van een bestaand model van de NSOB, dat ik tegenkwam in mijn zoektocht naar literatuur over de evaluatie van netwerkgestuurde ontwikkelingen. Daarmee ben ik van mening dat de toevoeging van ontwerpend onderzoek goed past bij de geest en procedures van de gefundeerde theoriebenadering. In mijn opinie zijn het construeren van een theorie en het schrijven van een scriptie overigens ook ontwerpprocessen. En ik denk dat bij een herontwerp van het model naar een duiding van ontwerp-methodologieën de gefundeerde theoriebenadering, ontwerpend onderzoek en een agile werkwijze zo maar eens in hetzelfde kwadrant zouden kunnen vallen.

Het doorontwikkelde model zelf is niet 100% perfect. Zo zou je kunnen stellen dat alle cirkels uit het diagram elkaar zouden moeten overlappen. Ook is het de vraag hoe in de duiding van de sturing wordt bepaald hoe groot de gekleurde vlekken zijn. Mijn idee achter dit model is dat het als gereedschap kan dienen om beelden inzichtelijk te maken. Dat het kan dienen als praatplaat met verschillende stakeholders om de beelden te toetsen. Daarmee is het belangrijker dat het visueel helder en functioneel is, en dat het niet doet voorkomen alsof het een exacter gereedschap is dan het in feite is. Toepassing van het model in de praktijk moet uitwijzen of dit ook zo werkt. Ik ga ervan uit dat bij de toepassing het model verder aangepast zal worden.

Het DSO is in de afgelopen jaren overgestapt van een waterval naar een agile aanpak. Daardoor hebben veel stakeholders met beide methodieken ervaring. De keuze voor een agile werkwijze is mede ingegeven doordat men ontevreden was over de werking van de waterval-methode. Dit beïnvloedt mogelijk het beeld van deze werkwijzen.

Bij de Algemene Rekenkamer is er mede door een recente reorganisatie kennis verloren gegaan. Het onderzoekswerk is onder druk komen te staan en daardoor is er wellicht minder gelegenheid geweest om vooruit te denken. Hoewel er door de reorganisatie ook de ruimte is ontstaan voor nieuwe medewerkers met nieuwe ideeën. Over het onderwerp van deze scriptie voelt men dat dit relevant kan zijn, maar het staat (nog) niet hoog op de agenda.

Van tevoren had ik het beeld dat er vanuit de Algemene Rekenkamer nog geen duidelijk en breed gedragen beeld was van de wijze waarin er in onderzoek met agile gestuurde ICT-ontwikkelingen omgegaan kan worden. Dit was de basisgedachte achter dit onderzoek. Daarmee is het misschien niet verbazingwekkend dat dit beeld bevestigd is. Ik denk dat de resultaten die ingaan op het waarom dit belangrijk wordt gevonden en hoe dit mogelijk aangepakt kan worden interessanter zijn. Dit zijn beelden die echt zijn gevormd tijdens het onderzoek, door de interactie tussen de respondenten en met de theorie. Maar om echt tot

een duidelijk en breed gedragen aanpak te komen denk ik dat er nog veel meer interactie en experimenten nodig zijn. Terwijl de vraag hoe de verantwoording van sturing op de ontwikkeling van een oplossing van een wicked problem mogelijk ook een wicked problem op zichzelf is, en daarmee nooit echt opgelost gaat worden.

9. Aanbevelingen

Voor toekomstig onderzoek

Waar ik in dit onderzoek meerdere theoretische invalshoeken heb genomen en perspectieven heb bevestigd, daar kan het hanteren van diverse onderzoeksmethoden op eenzelfde manier helpen om een beter beeld van het vraagstuk te krijgen. Dit inductieve onderzoek zou de basis kunnen vormen voor een deductief onderzoek waarin de theoretische noties en het doorontwikkelde model getest kunnen worden. Op die manier zouden er ook makkelijker meer case studies onderzocht kunnen worden. Bijvoorbeeld bij uitvoeringsorganisaties, waar men al verder is met de implementatie van agile werkwijzen. Het lijkt mij interessant om ook dieper in te gaan op de succesfactoren en benodigde randvoorwaarden van agile werken. Om zo beter zicht te krijgen op wat er nodig is om tot succesvolle ICT-ontwikkeling binnen de Rijksoverheid te komen bij uitdagende vraagstukken.

Voor ICT-ontwikkeling

In feite is de verantwoording ook een stakeholder in het ontwikkelproces, met haar eigen rol. Vanuit die rol komt een behoefte aan controle en zekerheid voort. Het is interessant na te denken over hoe dit gevoel van zekerheid op een andere manier dan met een checklist wél geboden kan worden vanuit een agile werkwijze. Daarbij helpt het om verantwoording niet alleen als een bedreiging maar ook een als een kans te zien. Waar bij agile gestuurde ontwikkelingen uit wordt gegaan van vertrouwen en nabijheid past wantrouwen en afstand tussen ontwikkeling en verantwoording niet. Om nader tot elkaar te komen is van beide kanten lef en doorzettingsvermogen nodig, een open en transparante houding en een goed gesprek.

Voor de Algemene Rekenkamer

Vanuit de praktijk van de ICT-ontwikkeling wordt er om verduidelijking van de rol van de Algemene Rekenkamer in het onderzoek naar de digitalisering van de overheid gevraagd. Hoe verhouden de rol en de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer zich bijvoorbeeld tot het BIT en de Auditdienst Rijk? De Algemene Rekenkamer heeft als Hoog College van Staat een bijzondere positie. Maar wees daardoor niet te bang om naar buiten te gaan. En niet alleen om kennis op te halen of om de empirische werkelijkheid te aanschouwen, maar ook om bij te dragen aan de opbouw van kennis binnen de Rijksoverheid, het gesprek aan te gaan en zelf bij te leren.

Binnen de overheid zijn er bewegingen van centraal naar decentraal en van hiërarchische naar netwerksturing. Dit betekent ook wat voor de rol van de Algemene Rekenkamer. Zo werken verschillende overheden meer samen, is het minder duidelijk wie waarvoor aan het stuur zit. Ook wordt er meer ingezet op duurzame ontwikkeling en continue doorontwikkeling, breder dan alleen bij ICT-ontwikkelingen. Investerings zijn nodig in de ontwikkeling van kennis en capaciteit om vanuit de Algemene Rekenkamer tot betere analyses en aanbevelingen over de verdere ontwikkeling van de digitale overheid te komen.

Verwijzingen

- Algemene Rekenkamer. (1985). *Rapport van de Algemene Rekenkamer inzake overheidsautomatisering*. den Haag: Sdu. Opgehaald van <http://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19851986%3A0005715>
- Algemene Rekenkamer. (2002). *Informatievoorziening Grote Projecten (28645)*. den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer. (2007). *Lessen uit ICT projecten bij de overheid - deel A*. den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer. (2008). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; Deel B*. den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer. (2013). *Aanpak van ICT door het Rijk 2012, lessons learned*. den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer. (2016). *Inzicht als basis voor vertrouwen. Strategie Algemene Rekenkamer 2016-2020*. den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer. (2018). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen 2019 van het Ministerie van BZK, hoofdstukken Binnenlandse Zaken, gemeentefonds en provinciefonds*. den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer. (2018). *Focus op de Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw van Sint-Maarten*. den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer. (2019, Bezocht op: 12-2-2019). *Belang van meer open data bij de overheid*. Opgehaald van <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/ict-en-open-data/belang-van-open-data>
- Allison, G. T., & Zelikow, P. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little Brown.
- Arkesteijn, M. C., van Mierlo, B. C., & Potters, J. I. (2007). *Methoden voor monitoring en evaluatie van innovatieprojecten*. Wageningen: Praktijkonderzoek Plant en Omgeving.
- Beck, K., Beedle, M., van Bennekum, A., Cockburn, A., Cunningham, W., Fowler, M., . . . Thomas, D. (2001). *Manifesto for agile software development*.
- Behn, R. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Benbasat, I., Goldstein, D. K., & Mead, M. (1987). The case research strategy in studies of information systems. *MIS quarterly*, 369-386.
- Binnenlands Bestuur. (2018, Bezocht op: 5-2-2019). *Koepels: voortgang Omgevingswet in gevaar*. Opgehaald van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/koepels-voortgang-omgevingswet-in-gevaar.9579803.lynx>
- Blaikie, N. (2007). *Approaches to social enquiry: Advancing knowledge. 2e druk*. Cambridge: Polity.
- Boeije, H. (2002). A Purposeful Approach to the Constant Comparative Method in the Analysis of Qualitative Interviews. *Quality and quantity*, 36(4), 391-409.
- Bovens. (2005). The concept of public accountability. In E. Ferlie, L. E. Lynn Jr, L. E. Lynn, & C. Pollitt, *The Oxford handbook of public management* (pp. 182-208). Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, M., & 't Hart, P. (2005). Publieke verantwoording: Zegen en vloek. in: *W.Bakker en K. Yesilkagit (red.), Publieke verantwoording, Boom, Amsterdam*, 245-264.
- Bryant, A. (2009). Grounded theory and pragmatism: The curious case of Anselm Strauss. *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research* (Vol. 10, No. 3).
- Bryman, A., & Bell, E. (2015). *Business research methods*. Oxford University Press.
- Buchanan, R. (1992). Wicked problems in design thinking. *Design Issues*, 8 (2) , 5-21.
- Bureau ICT toetsing. (2017). *Definitief BIT-advies voor het programma Digitaal Stelsel Omgevingswet*. den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken. Via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2017/10/06/definitief-bit-advies-voor-programma-digitaal-stelsel-omgevingsweg> (27-10-2018).
- Burnes, B. (2017). *Managing Change 7th edition*. Harlow: Pearson.
- Charmaz, K., & Mitchell, R. G. (1996). The myth of silent authorship: Self, substance, and style in ethnographic writing. *Symbolic interaction*, 19(4), 285-302.
- Cherryholmes, C. H. (1992). Notes on pragmatism and scientific realism. *Educational researcher*, 21(6), 13-17.

- Commissie Elias. (2014). *Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid*. den Haag: Tweede Kamer.
- Corbin, J., & Strauss, A. (1990). Grounded theory research: Procedures, canons, and evaluative criteria. *Qualitative sociology*, 13(1), 3-21.
- de Baas, J. (2017). *Voorbij de eeuw van bureaucratie van regelorganisatie naar casusorganisatie*. den Haag: Boom Bestuurskunde.
- DeRoche, T. (2017, bezocht op 6-1-2019). *Agile Auditing: Rethinking the Audit Plan*. Opgehaald van <http://www.teammatesolutions.com/agile-auditing-rethinking-the-audit-plan.aspx>
- Dingsøyr, T., & Moe, N. B. (2014). Towards principles of large-scale agile development. *International Conference on Agile Software Development* (pp. 1-8). Cham: Springer.
- Dingsøyr, T., Moe, N. B., Fægri, T. E., & Seim, E. A. (2018). Exploring software development at the very large-scale: a revelatory case study and research agenda for agile method adaptation. *Empirical Software Engineering*, 23(1), 490-520.
- Edelenbos, J., & van Buuren, M. (2005). Evaluatie als leerproces. Een nadere kennismaking met de 'lerende evaluatie'. *Bestuurskunde*, 14 (6), 2-12.
- Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E. (2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *The Academy of Management Journal*, 50(1), 25-32.
- Faber, A., & Budding, G. (2018). *Innovatie in publieke verantwoording*. Amsterdam: PGO Zijlstra Center.
- Folkert, R., Verwoerd, L., & Verwest, F. (2018). Lerend evalueren: navigeren tussen verantwoord en leren. *Beleidsonderzoek Online*, 1-15.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance* (Vol. 4). Verso.
- Gebruiker Centraal. (2019, Opgehaald op 11-2-2019). *Ontwerpprincipes*. Opgehaald van <https://www.gebruikercentraal.nl/instrumenten/ontwerpprincipes/>
- Halachmi, A. (2002). Performance measurement: a look at some possible dysfunctions. *Work study*, 51(5), 230-239.
- Hamer, J., & Kool, L. (2018, Opgehaald op 9-2-2019). *Beschaafde bits – Zeventien experts over fatsoenlijk digitaliseren*. den Haag: Rathenau Instituut.
- Hart, W. (2012). *Verdraaide organisaties, terug naar de bedoeling*. Deventer: Kluwer.
- Hassenzahl, M., & Tractinsky, N. (2006). User experience-a research agenda. *Behaviour & information technology*, 25(2), 91-97.
- Hevner, A. R., March, S. T., Park, J., & Ram, S. (2004). Design Science in Information Systems Research. *MIS Quarterly*, 28 (1), 75-105.
- Highsmith, J., & Cockburn, A. (2001). Agile software development: The business of innovation. *Computer* (34.9), 120-127.
- Higsmith. (2002). What Is Agile Software Development? *The Journal of Defense Software Engineering*, 4-9.
- Homan, T. (2017). *In control*. Amsterdam: Boom uitgevers.
- IenM. (2011, Opgehaald op: 5-2-2019). *Beleidsbrief Eenvoudig Beter*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/documenten/kamerstukken/2011/06/28/beleidsbrief-eenvoudig-beter>
- Janssen, M., & Estevez, E. (2013). Lean government and platform-based governance—Doing more with less. *Government Information Quarterly*, 30, 1-8.
- Jones, C., Hesterly, W. S., & Borgatti, S. P. (1997). A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms. *Academy of management review*, 22(4), 911-945.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587-606.
- Klijn, E. H., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). Trust in governance networks: Its impacts on outcomes. *Administration & Society*, 42(2), 193-221.

- Koppenjan, J., & Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Koppenjan, J., Termeer, C., & Karré, P. M. (2018). Wat maakt slimme sturing slim? *Bestuurskunde* 27(2), 3-13.
- Kruchten, P. (2013). Contextualizing agile software development. *Journal of Software: Evolution and Process*, 25(4), 351-361.
- Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public administration review*, 39(6), 517-526.
- Loorbach, D. A. (2018). Adaptief sturen in transitie. In P. Mettau, & Z. Hulsenboom, *Adaptief Bestuur, essays over adaptiviteit en openbaar bestuur* (pp. 65-75). den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Löwgren, J. (1995). Applying design methodology to software development. *Proceedings of the 1st conference on Designing interactive systems: processes, practices, methods, & techniques*, 87-95.
- Luna, A. J., Alexandre, J. D., Kruchten, P., Riccio, E. L., & de Moura, H. P. (2016). Foundations for an Agile Governance Manifesto: a bridge for business agility. *13th International Conference on Management of Technology and Information Systems*. São Paulo, SP, Brasil: FEA-USP.
- Luna, A. J., Kruchten, P., Pedrosa, M. L., Neto, H. R., & de Moura, H. P. (2014). State of the art of agile governance: a systematic review. *International Journal of Computer Science & Information Technology (IJCSIT) Vol 6, No 5*, 121-141.
- Meijer, R. (2016). *Terug in de toekomst, geschiedenis van het generieke informatie- en automatiseringsbeleid van de Nederlandse overheid van 1985 tot 2015*. den Haag: Sdu uitgevers.
- Milieu, M. v., IPO, VNG, & UvW. (2015, Opgehaald op: 4-2-2019). *Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/07/09/bestuursakkoord-implementatie-omgevingswet>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018, Opgehaald op: 1-2-2019). *Kamerbrief over proces van invoering Omgevingswet*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/documenten/kamerstukken/2018/10/18/kamerbrief-over-proces-van-invoering-omgevingswet>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019, Opgehaald op 5-2-2019). *Kamerbrief beheerovereenkomst Digitaal Stelsel Omgevingswet*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/documenten/kamerstukken/2019/01/25/kamerbrief-beheerovereenkomst-digitaal-stelsel-omgevingswet>
- Ministerie van Financiën. (2005). *Interdepartementaal beleidsonderzoek regeldruk en controletoren*. Kamerstuk 29 950, nr. 1.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014, Opgehaald op 4-2-2019). *Naar de Laan van de Leefomgeving, Bouwsteen voor een digitaal stelsel Omgevingswet. Versie 2.0*. Opgehaald van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2015/2/Naar-de-Laan-van-de-Leefomgeving--2-.pdf>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016, Opgehaald op: 4-2-2019). *Kamerbrief over voortgang implementatie stelselherziening Omgevingsrecht*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/10/07/voortgang-implementatie-stelselherziening-omgevingsrecht>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2017, Opgehaald op 5-2-2019). *Kamerbrief over voortgang stelsel Omgevingswetgeving*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/documenten/kamerstukken/2017/07/05/voortgang-stelsel-omgevingswetgeving>
- Minudel, L. (2018). *Gartner you got it wrong. The new Lean-Agile Waterfall is not cool*. Opgehaald van SM Harter: <http://www.smharter.com/blog/2018/01/10/gartner-you-got-it-wrong-the-new-lean-agile-waterfall-is-not-cool/>. Bezoekt op: 3-1-2019

- Moore, M. (1994). Public value as the focus of strategy. *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), 296-303.
- Moore, M. (1994). Public value as the focus of strategy. *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), 296-303.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353-366.
- O'Leary, D. E. (2015). Armchair auditors: Crowdsourcing analysis of government expenditures. *Journal of Emerging Technologies in Accounting*, 12(1), 71-91.
- Oomen, S. (2017). Gebiedsontwikkeling en co-creatie: een gedurfde combinatie? Een onderzoek naar het functioneren van co-creatie binnen de praktijk van een gebiedsontwikkeling. *Master thesis: Radboud Universiteit Nijmegen*, 120.
- Papadopoulos, Y. (2006). Problems of accountability in network and multi-level governance. *Accountability in multi-level governance* (pp. 1-24). Lausanne: University of Lausanne.
- Papadopoulos, Y. (2010). Accountability and Multi-level Governance: More Accountability, Less Democracy? *West European Politics*, 33:5, 1030-1049.
- Parcell, J., & Holden, S. H. (2013). Agile policy development for digital government: an exploratory case study. *Proceedings of the 14th annual international conference on digital government research*, 11-17.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252.
- Raad van State. (2018, Opgehaald op 9-2-2019). *Advies W04.18.0230/I Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen*. Opgehaald van <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=13065>
- Redström, J. (2017). *Making design theory*. Cambridge: The MIT Press.
- Reifer, D. J., Maurer, F., & Erdogmus, H. (2003). Scaling agile methods. *IEEE software*, 20(4), 12-14.
- Resmini, A., & Rosati, L. (2012). A brief history of information architecture. *Journal of information architecture*, 3 (2), 33-45.
- Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering. (2012). *Vertrouwen geven en in control zijn; En nu doen!* den Haag: Ministerie van Financiën.
- Rijksdienst, M. v. (2015). Parlementair onderzoek ICT-projecten. Brief van de minister van Wonen en Rijksdienst.
- Rijksoverheid. (2018). *Comptabiliteitswet 2016*. Via: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0039429/2018-01-01> (op 3-9-2018).
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
- Rolland, K. H., Fitzgerald, B., Dingsøyr, T., & Stol, K. J. (2016). Problematizing agile in the large: alternative assumptions for large-scale agile development. *International Conference on Information Systems* (37) (pp. 1-21). Dublin: Association for Information Systems.
- Sabel, C. F., & Simon, W. H. (2010). Minimalism and experimentalism in the administrative state. *Columbia Public Law & Legal Theory Working Papers. Paper 9187*, 1-48.
- Scaled Agile Inc. (2017). *SAFe® 4.5 Introduction Overview of the Scaled Agile Framework® for Lean Enterprises*, A Scaled Agile, Inc. White Paper. www.scaledagile.com.
- Schillemans, T., & Bovens, M. (2009). Publieke verantwoording 2.0: sober maar scherp. In M. Bovens, & T. Schillemans, *Handboek publieke verantwoording* (pp. 275-293). den Haag: Lemma.
- Sein, M., Henfridsson, O., Pura, S., Rossi, M., & Lindgren, R. (2011). Action design research. *MIS Quarterly*, 35 (1) , 37-56.
- Staatssecretaris van BZK. (2018, Opgehaald op: 9-2-2019). *Instellingsbesluit Sturing Digitale Overheid*. Opgehaald van <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/stcrt-2018-9728.html>
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American review of public administration*, 36 (1), 41-57.

- Strauss, A., & Corbin, J. (1994). Grounded theory methodology an overview. In N. Denzin, & Y. Lincoln, *Handbook of qualitative research* (pp. 272-285). Thousand Oaks: Sage.
- Strübing, J. (2007). Research as pragmatic problem-solving: The pragmatist roots of empirically-grounded theorizing. The Sage handbook of grounded theory. In A. Bryant, & K. Charmaz, *The Sage handbook of grounded theory* (pp. 580-602). London: Sage.
- Turetken, O., Stojanov, I., & Trienekens, J. J. (2017). Assessing the adoption level of scaled agile development: a maturity model for Scaled Agile Framework. *Journal of Software: Evolution and Process*, 29(6), 1-18.
- Tweede Kamer. (2018, Opgehaald op: 9-2-2018). *Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 31 oktober 2018, over Digitale overheid*. Opgehaald van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/detail?id=2018Z18512&did=2018D53232>
- van Breukelen, R., van den Berg, T., & Beoletto, I. (2017). *Eindrapport Taskforce complexiteitsreductie Digitaal Stelsel Omgevingswet versie 1.0*. den Haag: Opdrachtgevend Beraad (OGB) Programma aan de Slag met de Omgevingswet.
- Van Bueren, E. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2003). Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of public administration research and theory*, 13(2), 193-212.
- van der Steen, M., & van Buuren, A. (2017). *Doe maar gewoon, Aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen*. den Haag: NSOB.
- van der Steen, M., Chin-A-Fat, N., van Twist, M., & Scherpenisse, J. (2015). *Naar een ge(s)laagde strategie, een evaluatie van het interdepartementaal programma biobased economy*. den Haag: NSOB.
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. den Haag: NSOB.
- van der Steen, M., Teisman, G., van Popering-Verkerk, J. O., & Molenveld, A. (2018, Opgehaald op 10-2-2019). *Werkende Samenwerking, Handelingsopties van gemeenten voor het versterken van regionale economie en arbeidsmarkt*. Opgehaald van Jaarbericht 2018, onderzoeksbijlage: https://vng.nl/files/vng/werkende-samenwerking-onderzoek_20180611.pdf
- Van Dijk, J., & Winters-van Beek, A. (2009). The perspective of network government. The struggle between hierarchies, markets and networks as modes of governance in contemporary government. In A. Meijer, K. Boersma, & P. Wagenaar, *ICTs, citizens & governance: After the hype*, (pp. 235-255). Amsterdam: IOS Press.
- van Mierlo, B. C., Regeer, B., van Amstel, M., Arkesteijn, M. C., Beekman, V., Bunders, J. F., . . . Leeuwis, C. (2010). *Reflexieve monitoring in actie. Handvatten voor de monitoring van systeeminnovatieprojecten*. Oisterwijk: Uitgeverij Boxpress.
- van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- van Wondergem, R. (2018, Opgehaald op 10-2-2019). *Verschillende perspectieven op overheidssturing*. Opgehaald van Audit Magazine: http://www.auditmagazine.nl/auditmagazine/nummer_3_2018/MobilePagedArticle.action?articleId=1431373#articleId1431373
- Veldwijk, R. (2018, 10 27). *BRP onderzocht: 'Commissie liquideert BIT' Rapport 'Niet te stoppen' ademt sfeer van 'niemand pijn doen' behalve Bureau ICT Toetsing*. Opgehaald van Computable : <https://www.computable.nl/artikel/opinie/overheid/6362703/1509029/brp-onderzocht-commissie-liquideert-bit.html>
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2016). *Het ontwerpen van een onderzoek, vijfde druk*. Amsterdam: Boom uitgevers.

- Verweij, H., & Vis, F. (2014). *Agile werken voorkomt Adventures in Wonderland*. Via: <https://www.ictu.nl/publicaties/agile-werken-voorkomt-adventures-in-wonderland#> (17-11-2018).
- Vinju, J. J. (2016). *Automatische software-analyse in context [oratie]*. Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven.
- Voorthuis, J. (2012). *Het ontwerpgesprek, een filosofie van het ontwerpen*. Rotterdam: nai010 uitgevers.
- VVD, & CDA. (2010, Opgehaald op: 5-2-2019). *'Vrijheid en Verantwoordelijkheid' Regeerakkoord VVD-CDA*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda>
- VVD, CDA, D66, & ChristenUnie. (2017, Opgehaald op 5-2-2019). *Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'*. Opgehaald van <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>
- Yin, R. (2014). *Case study research, design and methods 5th edition*. London: SAGE Publications Ltd.
- Zuidelijke Rekenkamer. (2016, Opgehaald op 10-2-2019). *Agenda Zuidelijke Rekenkamer 2017-2022*. Opgehaald van https://www.zuidelijkerekenkamer.nl/wp-content/uploads/2018/02/000602_agenda-zuidelijke-rekenkamer-2017-2022-def-1.pdf

BIJLAGE: Onderzoeksproces

In dit hoofdstuk probeer ik inzichtelijk te maken hoe het proces van dit onderzoek chronologisch is verlopen. Hiertoe heb ik verschillende fasen onderscheiden. Per fase bespreek ik mijn overwegingen, voornaamste inzichten, voortgang en beslissingen. Het vooronderzoek betreft de verkenning van het onderwerp en de methodiek. De richtinggevende vragenlijst voor de interviews behandel ik daarna. In de eerste gesprekken verken ik de empirie en verfijn ik op basis hiervan de onderzoeksmethodiek. Deze voer ik in de tweede fase van de gesprekken uit. In de laatste paragraaf bespreek ik hoe ik het proces van het analyseren en verwerken van de resultaten is verlopen.

Vooronderzoek

Dit onderzoek begon in juli 2018 met het idee om een onderzoek te doen naar het vinden van de balans tussen de mate van benodigde flexibiliteit en starheid in ICT ontwikkelingen, in de samenwerking tussen agile gestuurde ontwikkeling en structurering via informatie-architectuur. Het bleek echter lastig om dit idee te operationaliseren, terwijl ik me ook afvroeg of ik meer gebruik kon maken van mijn positie bij de Rekenkamer – om zo een beter onderzoek uit te voeren en bij de Rekenkamer meer van waarde te kunnen zijn.

In de tussentijd werd ik er nogmaals op gewezen dat bij de ontwikkeling van de landelijke voorziening voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) een agile werkwijze was geadopteerd, waar men eerst een meer traditionele sturing toepaste. Vanuit mijn achtergrond in onderzoek naar de fysieke leefomgeving had ik extra affiniteit met dit onderwerp. Bij de Algemene Rekenkamer heb ik rond de zomer meegeholpen aan de organisatie van een oploopleer waarbij drie experts van buiten de ontwikkelingen rond de Omgevingswet kwamen duiden. Hierbij is er vanuit de opdrachtnemende kant van de ontwikkeling van het DSO een uitnodiging gedaan om vooral mee te denken over hoe de verantwoording van een agile gestuurde ICT ontwikkeling vormgegeven kan worden. Ik merkte dat dit bij een aantal mensen binnen de Rekenkamer wel aansloeg, maar dat men nog geen duidelijke visie op de omgang met organische ontwikkelingen vanuit de verantwoording had. Vandaar dat mijn onderzoek verschoof naar het snijvlak van verantwoording en agile gestuurde ICT ontwikkelingen. Bij verantwoording dacht ik vooral aan het perspectief van de Algemene Rekenkamer en voor een agile gestuurde ICT ontwikkeling had ik het DSO als voorbeeld op het oog.

Vanuit de Rekenkamer ben ik in deze periode bij een gebruikersevenement van het programma aan de slag met de Omgevingswet geweest, en hebben we met diverse stakeholders rond de Omgevingswet en binnen de Rekenkamer gesproken om ons te oriënteren op een mogelijk onderzoek naar de Omgevingswet. Vanuit de Rekenkamer ben ik in deze periode ook naar een event bij het ministerie van Justitie en Veiligheid over network governance onder leiding van Jan Herman de Baas geweest.

Mijn plan was initieel om een deductief onderzoek uit te voeren. Dit idee was ingegeven doordat dit de meest gebruikte methode binnen de MPIM is, het leek me een goed idee om me hier meer in te bekwamen en ik dacht hiermee mogelijk de beste kans op een succesvol scriptietraject te hebben. Vanuit de Rekenkamer heb ik om me te helpen met het begrijpen van de achtergrond van bestuurskundig onderzoek het boek 'essence of decision' (Allison & Zelikow, 1971) te leen gekregen. Design thinking en network governance had ik op het oog

om voor het theoretische kader te gebruiken, vanwege de ideeën over ontwerp en organische en netwerkgestuurde ontwikkeling. Dit plan liep vast op de vraag of ik eigenlijk wel theorie op de praktijk van het verleden wou toetsen, of dat ik niet meer zou willen kijken naar hoe de verantwoording van agile ontwikkelingen er in de toekomst uit kan gaan zien. Daarbij was het plan om binnen de Rekenkamer de Delphi methode toe te passen, om zo de al aanwezige kennis te gebruiken en de experts aan het werk te zetten om een visie op dit vraagstuk te formuleren. De poging hiertoe was niet succesvol, omdat ik onvoldoende duidelijke stellingen had geformuleerd. Daarmee was deze sessie wel nuttig als feedback op mijn voorgestelde onderzoeksanpak. In samenhang met een aantal andere gesprekken die ik over het onderzoek heb gevoerd is er in september het idee ontstaan om een gefundeerde theoriebenadering te adopteren, het besluit om dit te gaan doen is op 5 oktober genomen in de scriptie begeleiding. Vanuit deze benadering kan namelijk door het bevragen van perspectieven van stakeholders en het bestuderen van bestaande theorie worden gebouwd aan een visie op hoe de verantwoording van agile gestuurde ICT ontwikkelingen er mogelijk uit kan zien. Bij deze empirie-gedreven aanpak pasten ook de case studies van het DSO en de Algemene Rekenkamer, die ik al eerder op het oog had.

Vragenlijst interviews

Hieronder is de vragenlijst zoals ik die als richtlijn voor de interviews bij beide case studies heb gebruikt. Tijdens de gesprekken heb ik de vragen zo gesteld dat deze zo goed mogelijk aansluiten bij de specifieke rol of expertise van de geïnterviewde, of bij de fase van het onderzoek. De hoofdelementen en de volgorde zijn wel in elk gesprek hetzelfde.

Introductie doel en de achtergrond van het onderzoek:

- Ophalen van perspectieven over de verantwoording van agile ICT projecten/organische ontwikkelprocessen
- Specifieke methoden van agile en het onderscheid daartussen zijn niet de focus van dit onderzoek
- Verantwoording beschouw ik in brede zin en in relatie tot de rol van de Algemene Rekenkamer
- Het doel is nadrukkelijk niet om een oordeel over het DSO te vellen. Alle gesprekken zijn vertrouwelijk. De opnames van de (samenvattingen van de) gesprekken transcribeer ik, en vervolgens codeer ik deze. Dat is wat ik in de scriptie verwerk. De gespreksverslagen of opnames zelf worden niet breder gedeeld.

Hoofdvragen:

- Wat is jouw achtergrond?
 - o Theoretisch
 - o Rol
 - o En in relatie tot dit vraagstuk?
- Waar schuurt het in de verantwoording van agile ontwikkelingen binnen de Rijksoverheid?
 - o Vanuit verantwoording gedacht
 - o Vanuit agile werken gedacht

- Hoe denk je dat de verantwoordingsprocessen eventueel anders ingericht kunnen worden?
 - o Vanuit verantwoording gedacht
 - o Vanuit agile werken gedacht
 - o In algemene zin, en specifiek in relatie tot agile ICT ontwikkelingen

Uitbreidingen:

- Bekendheid en perspectief op diverse theoretische noties, bijvoorbeeld in relatie tot design thinking, network governance of incremental auditing
- Confrontatie met andere meningen uit eerdere gesprekken
- Testen van de onderzoeksmethodiek, mijn veronderstellingen en ideeën over de verwerking van de resultaten

Eerste gesprekken

Voor het eerste echte interview van deze scriptie heb ik gesproken met iemand die ik persoonlijk goed ken en die veel ervaring heeft met het leiding geven aan grote projecten en vanuit PBLQ binnen het DSO. Kort daarna had ik een interview ingepland binnen de Rekenkamer met een in de digitale overheid gespecialiseerde onderzoeker. Gevolgd door een gesprek met een controller binnen het DSO en een gesprek met een persoon die bij de quality control binnen de Rekenkamer werkt. Deze respondenten heb ik zo uitgekozen dat ze een zo breed mogelijk perspectief vertegenwoordigen, terwijl deze respondenten wel heel benaderbaar waren en bereid om met me mee te denken.

Bij de eerste respondent vanuit PBLQ leefde de veronderstelling dat hij weinig te bieden zou hebben, omdat hij al even niet direct bij het DSO betrokken was. Mede door zijn ruime ervaring bij allerlei verschillende grote projecten in verschillende rollen en door de al bestaande vertrouwensband tussen ons werd dit één van de meest interessante gesprekken. Bij het DSO bleek dat men mijn betrokkenheid bij de Algemene Rekenkamer wel spannend vond. Het kostte veel overtuigingskracht om duidelijk te maken dat het niet mijn doel was om ergens een oordeel over te vellen. Dit gesprek was heel nuttig als introductie op de case study DSO en als illustratie van de spanning tussen de praktijk en de Algemene Rekenkamer. Op basis van deze ervaringen heb ik er voor gekozen om meer adviseurs van PBLQ als respondenten te spreken.

De gesprekken ben ik ingegaan met een open houding, omdat mijn doel was om de perspectieven van de respondenten centraal te stellen en leidend te laten zijn. Wel had ik als voorbereiding en als richtingaanwijzer een globale vragenlijst opgesteld. Met deze eerste gesprekken heb ik ook mijn onderzoeksvraag en opzet gevalideerd. Want als hierbij niet was gebleken dat men spanning ervaart tussen verantwoording en agile ICT ontwikkelingen, dan had ik beter iets anders kunnen gaan onderzoeken.

In de eerste gesprekken komt naar voren dat men vanuit het DSO denkt dat de traditionele vorm van verantwoording niet goed aansluit bij de agile werkwijze. Dat deze vorm van verantwoording op zichzelf een risico en belasting voor een agile ontwikkeling is, terwijl het de vraag is wat de toegevoegde waarde is. Vanuit de Algemene Rekenkamer vind men agile werken een beetje eng, want onvoorspelbaar en onbekend.

Vanuit de Algemene Rekenkamer wordt gedacht dat men meer tijd moet nemen om het type sturing van het onderwerp waar men naar kijkt te duiden.

Naast de gesprekken heb ik me verder ingelezen. Enerzijds in de empirische ontwikkelingen op het gebied van (agile) ICT ontwikkeling en onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar ICT projecten. Anderzijds in de theoretische disciplines van ontwerpen, besturen en verantwoorden/evalueren, specifiek in relatie tot organische ontwikkelingsprocessen.

Tweede fase gesprekken

Voor de tweede ronden van gesprekken heb ik de methode van interviewen en de wijze van resultaatverwerking aangepast. De inspanning van de methode die ik in de eerste gesprekken hanteerde vond ik in deze tweede fase niet in verhouding staan tot de mogelijke opbrengst. Om tot deze nieuwe methode te komen heb ik binnen de Algemene Rekenkamer met een onderzoeker die gespecialiseerd is in kwalitatieve methoden en ervaring heeft met antropologisch onderzoek en met een onderzoeker van de Auditdienst Rijk gespard. Vervolgens heb ik deze methode in een gesprek uitgetest. Dit beviel zo goed dat ik hierna de rest van de gesprekken ook op deze manier heb uitgevoerd. Het beviel vooral goed doordat er al tijdens het gesprek momenten zijn ingebouwd om samen te vatten en met de respondent te reflecteren. Vervolgens is de inspanning om het uit te werken minder groot, terwijl de opbrengst rijker is. De aanpassing van de methode zelf staat in meer detail in het methoden-hoofdstuk beschreven.

Ook in deze fase heb ik gesprekken bij de Rekenkamer en rond het DSO zo veel mogelijk afgewisseld. In deze gesprekken werd het me steeds meer duidelijk dat er vooral ook spanningen tussen zogenaamde agilisten en modernisten werd ervaren, terwijl er ook nog elementen van effectiviteits- en marktdenken niet lekker zaten. Misschien dat hier zelfs meer spanning op zat dan tussen verantwoording en ICT ontwikkeling. Zo benadrukten ook respondenten rond het DSO dat agile werken écht niet voor alle situaties de beste oplossing kan zijn. En dat als je weet wat je wil en hoe je dat kan realiseren je dat beter gewoon 'traditioneel' kan doen. In dat soort situaties werkt een 'traditionele' blik vanuit verantwoording ook prima. Meerdere respondenten bij de Algemene Rekenkamer gaven aan dat er aan het begin van een onderzoek meer aandacht aan de vraag naar wat voor type sturing men kijkt gegeven kan worden. Daardoor kan er beter worden nagedacht over welke randvoorwaarden nodig zijn, welke risico's er het gevolg van de keuze voor dit type sturing kunnen zijn en daarmee welke bijdrage de Rekenkamer kan leveren.

Op basis van deze observaties en geïnspireerd door een model uit een onderzoek van de NSOB voelde ik de behoefte om meer duidelijkheid te scheppen met behulp van een model. Een model dat een overzicht geeft van verschillende manieren om naar sturing te kijken, toegepast op het denken vanuit de overheid, vanuit ICT ontwikkelingen en verantwoording. Dit model geeft een samenhangend overzicht van de verschillende keuzes die kunnen worden gemaakt, de redenen hiervoor en de theorieën en methodieken die bij deze keuzes horen. Daarnaast kan dit model worden gebruikt om te helpen de werkelijkheid te duiden en deze vervolgens te bevragen. Zelf heb ik het idee dat je de invulling van het model niet te strak moet willen maken. Het gaat om het proces van nadenken over en expliciteren van wat je ziet, om zo met elkaar in gesprek te gaan over deze keuzes.

In december ben ik bij de kwartaaldemonstratie van het DSO geweest, om dit proces zelf te ervaren. In deze fase lag de oriëntatie vanuit de Rekenkamer op onderzoek naar het DSO deels even stil, en was ik zelf druk met het afronden en uitvoeren van andere ICT gerelateerde onderzoeken. De laatste interviews zijn half december uitgevoerd.

Analyse en validatie

Het proces van het analyseren en valideren van de resultaten van deze scriptie was continu, maar kende wel een zwaartepunt in januari en februari. Vanaf dat moment waren de interviews afgerond en was het zaak om uit alle resultaten de hoofdpunten en hetgeen ik toevoeg aan de theorie te destilleren. En om dat proces en die resultaten vervolgens inzichtelijk te maken voor de lezers van deze scriptie.

Dit proces was empirie-gedreven, de resultaten uit de case studies waren leidend. De eerste stap in de analyse was vandaar het verder samenvatten, ordenen en vergelijken van de beelden uit de interviews tot een lopend verhaal. Hierbij was mijn idee dat ik het model dat ik vanaf december aan het ontwikkelen was zou kunnen gebruiken om de relevante theorie in de vorm van een theoretisch hoofdstuk te duiden. In de scriptiebegeleiding werd gevraagd hoe de structuur van deze scriptie aansloot bij het onderzoeksproces en de methode. Op basis hiervan kwam bij mij het besef dat het model voortkomt uit de behoeften vanuit de empirie. Enerzijds had ik het idee dat veel spanningen misschien niet per sé tussen verantwoording, bestuurskunde en ICT ontwikkeling zaten, maar vooral tussen verschillende manieren van denken. Waarbij het misschien wel lastig is dat men elkaars taal niet helemaal spreekt, elkaars beweegredenen niet goed kent, elkaars rol niet intrinsiek begrijpt en sowieso weinig met elkaar in gesprek gaat. Anderzijds werd het me duidelijk dat veel sturingsvormen en ontwikkelmethodieken in de praktijk in mengvormen voorkomen, en dat het de kunst is om hierin een richting te kiezen die leidt tot een optimale kans op een zo succesvol mogelijke oplossing van een maatschappelijk vraagstuk. Daarbij is het aan de Rekenkamer om na te denken over wat men ziet aan gekozen sturingsvorm, wat hiervan de risico's en de benodigde randvoorwaarden zijn, of dit de meest optimale keuze is en wat op basis hiervan de toegevoegde waarde van de Rekenkamer kan zijn.

Hiermee werd het model voor dit onderzoek belangrijker en was het nodig om het model en de toepassing daarvan nog extra te valideren. Daarnaast besepte ik dat ik hiermee aanvullende op de gefundeerde theoriebenadering, de case studies en het desk research ook een stuk ontwerpend onderzoek had toegepast. Tot aan het einde van het analyse proces heb ik getwijfeld aan de plaats van het model in deze scriptie. Dit model is een deel van de conclusie, en in zekere zin een theoretische notie die gedurende het onderzoek is ontwikkeld. Maar door de ontwikkeling van het model tussen de probleemverkenning en de focus op de verantwoording van agile werken te plaatsen zoomt deze scriptie gaandeweg wel steeds dieper in op het vraagstuk.

Het schrijfproces van deze scriptie heeft niet lineair per hoofdstuk plaatsgevonden. Vanuit de verschillende onderdelen zijn telkens onderdelen opgeleverd. In eerste instantie waren dit hoofdlijnen. Deze werden steeds verder uitgewerkt door telkens te wisselen tussen het uitwerken van de empirie, de theorie, het model en de vergelijking tussen empirie en theorie. Tussentijds werden bevindingen teruggelegd bij diverse stakeholders om deze te valideren.

Dankwoord

Ten eerste wil ik mijn dank uitspreken aan alle respondenten voor hun input en feedback. Zonder hun was deze scriptie helemaal niet mogelijk geweest. En naast dat deze gesprekken nuttig waren, waren ze vooral ook heel leuk. Ik heb in deze gesprekken nieuwe inzichten opgedaan en vond het een voorrecht om meegenomen te worden in de achtergronden van het denken van deze mensen. Bijzondere waardering gaat uit naar alle personen die feedback hebben gegeven tijdens dit onderzoek. Ik zal het vast niet altijd met jullie eens zijn geweest, maar juist in deze gevallen heeft jullie kritiek mijn denken gescherpt.

Daarnaast ben ik heel dankbaar dat ik de afgelopen tijd van de faciliteiten van de TU Eindhoven gebruik heb mogen maken. De Spotify-playlist 'wake up happy' heeft me van de hard nodige arbeidsvitamen voorzien. En via het laatste boek van Ottolenghi heb ik de afgelopen periode een op de film Julie & Julia geïnspireerde kook-challenge gehouden. Daarmee bereikte ik tenminste concrete en direct nuttige resultaten.

Als je dit leest heb je het eind van deze scriptie bereikt, en ik ben je dankbaar dat je de moeite hebt genomen om dit hele verhaal te lezen.