

Actuele kwestie, *klassieke afweging*



Een verkenning naar de governance
van het Nederlands digitaliseringsbeleid

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Jorgen Schram
Henk den Uijl
Mark van Twist

J.M. (Jorgen) Schram MSc

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij is als buitenpromovendus verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar hij zijn proefschrift in de bestuurskunde schrijft over burgeractivisme en hoe dat van invloed is op toezicht.

H. (Henk) den Uijl MA

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij is als buitenpromovendus verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam, waar hij zijn proefschrift in de politieke filosofie schrijft over praktische wijsheid voor toezicht en bestuur van maatschappelijke organisaties.

prof. dr. M.J.W. (Mark) van Twist

is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij is daarnaast hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvisering in publiek-private context, aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Tevens is hij wetenschappelijk directeur van de post-master opleiding internal auditing & advisory aan de Erasmus School of Accounting & Assurance.

Inhoudsopgave

1. Inleiding → 5

- 1.1 Digitalisering, een actuele kwestie → 6
- 1.2 Governance vormgeven, een klassieke afweging → 7
- 1.3 De stand van zaken → 8
- 1.4 Dit essay → 10

2. Ambigüiteit van governance en digitalisering → 13

- 2.1 Digitalisering in relatie tot governance → 14
- 2.2 Governance in relatie tot digitalisering → 19

3. De praktijk van governance ten aanzien van digitalisering → 25

- 3.1 Diagnoses, praktijk en risico's → 25
- 3.2 Suggesties voor verbetering → 32

4. De valkuil van versimpeling voorbij → 41

- 4.1 Terugkerende twijfels en repeterende patronen → 42
- 4.2 Snelle antwoorden voor trage vragen? → 47
- 4.3 Complexiteit: niet bestrijden (of wegedeneren) maar benutten → 48

5. Waarde(n)volle governance → 52

- 5.1 Vier waardenperspectieven → 53
- 5.2 Een digitale waardenkaart → 55
- 5.3 Heuristiek voor digitale governance → 60

6. Conclusies en aanbevelingen → 67

- 6.1 Resumé: voorbij de valkuil van versimpeling → 67
- 6.2 Compenserende arrangementen → 70
- 6.3 Instrumentele, maar ook symbolische intenties en interventies → 73

Referenties → 78

Inleiding

Drie brieven over AI

In oktober 2019 ontvangt de Tweede Kamer in een week tijd drie brieven van het kabinet over Artificiële Intelligentie: een strategisch actieplan AI, een brief over wettelijke waarborgen bij de inzet van big-data-analyse en de beleidsbrief AI, publieke waarden en mensenrechten.

Het strategisch actieplan AI komt van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (EZK). De brief over wettelijke waarborgen bij de inzet van big-data-analyse is afkomstig van de minister van Justitie en Veiligheid (JenV). En de beleidsbrief AI, publieke waarden en mensenrechten is toegestuurd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Omdat er geen Tweede Kamercommissie is voor digitale vraagstukken worden de brieven niet gebundeld maar separaat toegestuurd door het kabinet en worden de drie brieven vervolgens ook in drie verschillende Kamercommissies door drie verschillende woordvoerders behandeld.

De tijdelijke Tweede Kamercommissie Digitale Toekomst noemt deze gang van zaken ‘illustratief’ voor de wijze waarop digitalisering in politiek en bestuur in Nederland is georganiseerd.¹ Aan de kant van de Tweede Kamer leidt dit tot de vraag of de werkwijze op het punt van digitalisering niet te gefragmenteerd is en er niet meer samenhang moet komen in de bespreking ervan, bijvoorbeeld via een vaste Kamercommissie Digitale Zaken. Andersom worden er ook vragen gesteld bij de wijze waarop de governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid is georganiseerd en in het bijzonder hoe het kabinet de Tweede Kamer informeert. Met als onderliggende kwestie: moet daar ook niet nodig meer samenhang in komen?

Op het eerste oog is dat een logische vraag. Tegelijkertijd is de situatie van het kabinet wel net even anders dan die in de Tweede Kamer. Hoewel de brieven gebundeld aangeboden hadden kunnen worden, is het toesturen van de drie brieven afzonderlijk niet heel vreemd en zelfs het gevolg van een bewuste afweging. Zoals onder meer ook is terug te zien uit de kruisverwijzingen heeft binnen het kabinet wel degelijk afstemming plaatsgevonden over de brieven voordat deze naar de Tweede Kamer zijn gestuurd. →

¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, rapport tijdelijke commissie Digitale Toekomst ‘Update vereist. Naar meer parlementaire grip op digitalisering.’, 28 mei 2020.

De keuze om de brieven desalniettemin afzonderlijk aan te bieden laat in dat licht vooral ook zien dat het thema Artificiële Intelligentie vanuit heel verschillende (en soms botsende) waarden te benaderen en te beoordelen valt. Zo is het, bijvoorbeeld, enerzijds gericht op de kansen en innovatie die het biedt, maar anderzijds ook op de risico's en veiligheidsvraagstukken die ermee samenhangen. Juist waar publieke waarden niet vanzelf in harmonie zijn maar mogelijk juist botsen zijn politieke keuzes aan de orde, die aan het kabinet maar zeker ook aan de Tweede Kamer zijn.

1.1 Digitalisering, een actuele kwestie

Binnen de overheid, het Parlement, maar ook in de samenleving, raakt men er steeds meer van doordrongen dat zich een derde industriële revolutie voltrekt. Digitalisering verandert, transformeert, onze wijze van samenleven ingrijpend en stelt bestuur voor nieuwe vragen. En iedereen krijgt er mee te maken: overheid, samenleving, bedrijfsleven en wetenschap.² Het is niet zomaar een transitie – het is omvattender, chaotischer en ook ongrijpbaarder (Strijp, 2018). Digitalisering is politiek ingewikkeld omdat het uitmaakt of je digitalisering vooral als een economische of sociale *kans* ziet of juist als een *gevaar* voor (bijvoorbeeld) (staats)veiligheid, dan wel benadert vanuit waarborging van grondrechten zoals persoonlijke vrijheid en privacy. We kunnen bovendien nauwelijks de consequenties en neveneffecten van keuzes ten aanzien van digitalisering overzien; de technologie haalt de werkelijkheid steeds opnieuw in en lijkt de tijd almaar te versnellen (Rosa, 2013; Stikker, 2019).

Bestuurlijk is digitalisering complex omdat *ieder* ministerie, ja zelfs ieder beleidsvraagstuk, ermee te maken heeft terwijl het vraagstuk zich niet laat isoleren. Digitalisering is niet alleen een kwestie voor instanties die zich als kernactiviteit bezighouden met ICT-processen of cybervraagstukken, maar werkt door in alle domeinen: het onderwijs, de kennissector, de zorg, de financiële sector en het justitiële domein. Nieuwe technologieën maken het mogelijk meer uit bestaande producten en processen te halen (tegen minder inzet) of ze beter en slimmer te laten werken.

De grootste, en meteen ook meest spannende kwestie, schuilt echter in het transformatieve én disruptieve element wat ook in de digitalisering besloten zit waardoor hele ketens tot in de haarvaten veranderen. De WRR (2019)

2 Zie in dat kader ook het rapport van het Rathenau Instituut over het borgen van publieke waarden in de digitale samenleving: Kool, L., J. Timmer, L. Royakkers en R. van Est (2017), *Opwaarderen - Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving*. Den Haag, Rathenau Instituut.

spreekt in dat kader zelfs over ‘digitale ontwrichting’, waarbij voor bijna alle vraagstukken geldt dat ze steeds lastiger in te delen worden in het onderscheid fysiek/digitaal: ze raken steeds meer met elkaar verweven.³ Vanuit die optiek moet er dan ook heel anders gekeken worden naar sectoren en organisaties. Is een bank straks nog wel een bank of vooral een ICT-bedrijf? Houdt Rijkswaterstaat zich straks niet vooral bezig met softwareontwikkeling in plaats van beleidsontwikkeling? En is de NVWA straks niet vooral een datahoeder in plaats van inspectiedienst? Waarbij voor elke kwestie de vraag gesteld kan worden wat eigenlijk ‘straks’ is: op termijn, binnen afzienbare tijd of misschien wel nu, gisteren of welbeschouwd al enige tijd geleden..?

1.2 Governance vormgeven, een klassieke afweging

Een veelbeluisterde bestuurlijke intuïtie is dat de wijze waarop de overheid zich op dit moment organiseert niet geschikt is, of minder past, bij deze digitale revolutie. Er zou sprake zijn van ‘fragmentatie’ en ‘versnippering’. Vanzelfsprekend rijst dan de vraag naar samenhang en integratie.

De vraag naar interdepartementaal en interbestuurlijk samenwerken rondom een thema als digitalisering is natuurlijk allesbehalve nieuw. Er zijn tal van beleidsonderwerpen, ook historisch gezien, die niet onder één departementale noemer te scharen zijn. Denk bijvoorbeeld aan sociale en economische ongelijkheid: dat gaat niet alleen over solidariteit via toeslagen of belasting, maar ook over onderwijs(segregatie), toegang tot zorg en leefomgeving. De grote decentralisatieoperaties van het afgelopen decennium hebben laten zien dat samenwerken tussen verschillende bestuurslagen buitengewoon lastig is, bijvoorbeeld in de spanning tussen lokale verschillen in het WMO-aanbod en de Haagse logica van gelijkheid. Dit alles vraagt altijd om een verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Er moet een (soort van) gezamenlijke strategie zijn, en het moet natuurlijk uitvoerbaar zijn.

Samenwerking leidt echter ook tot afstemming, coördinatie en overleg. Thema’s moeten worden bepaald, prioriteiten gesteld en capaciteit ingezet, en dat alles in gezamenlijkheid. Dit is inherent aan integraal werken, maar brengt ook – vaak al snel – nieuwe kwesties met zich mee. Het duurt meestal niet lang voordat men vindt dat het anders moet – een reorganisatie is nooit ver weg. Ineens blijkt het samenwerken zelf ook een kwestie te zijn. Waar de samenwerking uitkomst zou moeten bieden voor het vraagstuk blijkt het

3 Rapport Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Voorbereiden op digitale ontwrichting*, nr. 101: 09-09-2019.

onderdeel van de kwestie te zijn geworden. In plaats van dat het oplossingen mogelijk maakt lijkt de samenwerking deze eerder te belemmeren en zelf een probleem te worden. Soms gaat dat zelfs zo ver dat niet langer het oorspronkelijke (inhoudelijke) vraagstuk de boventoon voert maar de wijze van organiseren, de samenwerking en alle vragen die daarbij horen, centraal komt te staan. Doel en middel lijken te verwisselen.

1.3 De stand van zaken

Voor een eerste indruk van de stand van zaken over hoe de rijksoverheid rond digitalisering is georganiseerd kijken we niet alleen naar het rijk, maar juist ook naar Parlement, EU en lokale overheden. Dit is van belang omdat een belangrijk deel van de aanleiding van de vraag naar passende governance ook te maken heeft met de veranderingen die in deze omgeving plaatsvinden. Hoewel de governance van de rijksoverheid rond het digitaliseringsbeleid losstaat van andere bestuursniveaus kan het daar ook niet los van worden gezien.

Het kabinet Rutte III heeft de digitalisering als thema ondergebracht bij vijf bewindspersonen van drie ministeries: de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (EZK), de staatssecretaris en minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) en de minister van Rechtsbescherming (JenV). Zij trekken in gezamenlijkheid op, maar vertegenwoordigen ieder een eigen invalshoek (lees: waardencomplex) en kennisdomein. De bewindspersoon van EZK richt zich op digitale economie en innovatie en de kansen die digitalisering met zich meebrengt, maar met aandacht voor de borging van publieke belangen zoals consumentenbescherming en ordering van markten. De bewindspersonen van JenV houden zich bezig met digitale weerbaarheid en cybercrime en hebben in het bijzonder oog voor de (rechtsstatelijke) risico's die met digitalisering gemoeid zijn, zoals privacy.⁴ De bewindspersonen van BZK focussen zich in de persoon van de staatssecretaris op digitale overheid en de aansluiting met de samenleving en hebben in de persoon van de minister aandacht voor de bescherming van publieke waarden en grondrechten bij digitalisering.

De bewindspersonen zijn zodoende ieder vanuit hun eigen departement bezig met de digitalisering, maar werken daarnaast ook samen aan een overkoepelende Nederlandse visie op digitalisering, in de vorm van de Nederlandse

4 Hierbij dient te worden opgemerkt dat digitale veiligheid een breed begrip is. Dit varieert van kleinschalige cybercrime tot digitale statelijke dreigingen.

Digitaliseringsstrategie (NDS). Deze strategie betreft de kabinetsbrede ambities om de kansen van digitalisering voor maatschappij en economie op verantwoorde wijze te benutten en wordt door het ministerie van EZK gecoördineerd.⁵ Hoewel de drie departementen (EZK, JenV en BZK) hierin het voortouw nemen, en vaak ook worden aangeduid als de '(digitale) driehoek', is de NDS een breed interdepartementaal, en in samenwerking met mede-overheden en stakeholders, ontwikkeld product. De NDS omvat het digitaliseringsbeleid over de volle breedte van het spectrum. Tegelijkertijd zijn er ook een aantal thema's die in aparte beleidsdocumenten worden uitgewerkt omdat ze prioriteit worden toegedicht. Zo wordt de inzet van het kabinet op digitale veiligheid vervat in de Nederlandse Cybersecurity Agenda (NCSA) en de kabinetsinzet op digitale overheid in de Agenda Digitale Overheid 'NL DIGIbeter'. Deze drie documenten, de NDS, NCSA en NL DIGIbeter vormen tezamen de kabinetsbrede inzet op digitalisering.

Om de ambities van de NDS te realiseren zijn er daarnaast, of daaromheen, tal van (ambtelijke) overlegstructuren, zoals een Beraad Nederland Digitaal, een digitaal platform en een rijksbreed directeurenoverleg (waar ook de VNG bij is aangesloten) waar kwesties over digitalisering worden uitgewerkt. Overleggen zijn er zowel in formele als in informele zin. Naast deze specifiek op digitalisering gerichte overleggen is er nog een 'autonoom' groeiende hoeveelheid aan interdepartementale of publiek-private gremia, waarin allerlei aspecten van digitale deelterreinen worden besproken en gecoördineerd. Denk aan thema's als AI, crypto en blockchain, maar ook de impact van digitalisering op onderwijs, zorg, defensie, en zo zijn nog tal van voorbeelden te noemen.

Niet alleen binnen het kabinet en de departementen wordt nagedacht hoe zich te organiseren rond het vraagstuk van digitalisering. Zo gaat de Tweede Kamer naar aanleiding van het advies van de tijdelijke Tweede Kamercommissie Digitale Toekomst werken met een vaste commissie werken om het thema digitalisering te bespreken en controleren.⁶⁷ Op een hoger aggregatieniveau heeft de Europese Commissie een speerpunt van digitalisering gemaakt en een speciale commissaris (vicepresident) aangesteld. Volgens de EU is dit het 'digitale decennium' waarin bedrijven nieuwe mogelijkheden moeten kunnen benutten en betrouwbare technologie gestimuleerd

5 Brief Tweede Kamer, 17 november 2020, 'Samenhang kabinetsinzet digitalisering en digitale veiligheid'.

6 Tweede Kamer der Staten-Generaal, rapport tijdelijke commissie Digitale Toekomst 'Update vereist. Naar meer parlementaire grip op digitalisering.', 28 mei 2020.

7 In dat kader is ook het vergelijkend onderzoek van het Rathenau Instituut interessant hoe andere landen zich parlementair organiseren rond digitalisering: De Jong, R., I. van Keulen, L. van Hove & G. Munnichs (2020). *Meer grip op digitalisering – Een internationale vergelijking van parlementaire werkvormen*. Den Haag: Rathenau Instituut

moet worden.⁸ Digitalisering moet bijdragen aan een bloeiende en duurzame economie en klimaatbescherming. Tegelijkertijd moet digitalisering de open en democratische samenleving bevorderen. Het is aan de lidstaten om ieder apart en gezamenlijk de overheid zo in te richten dat dit mogelijk wordt. Vervolgens zijn er ook interbestuurlijke vragen over lokale en provinciale vraagstukken en verantwoordelijkheden van digitalisering. Zo werkt de VNG aan een Digitale Agenda Gemeenten 2024 als opvolger van de eerste gemeente-brede Digitale Agenda (2015-2020).

1.4 Dit essay

In dit essay gaan we in op de vraag hoe te besturen, *hoe te navigeren*, door en in de digitale revolutie. Vanuit de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) zijn wij door de ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK), Justitie en Veiligheid (JenV) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gevraagd door middel van een verkennend onderzoek een bijdrage te leveren aan het komen tot een visie en concrete voorstellen voor verbetering van de huidige governance. In dit onderzoek staat niet zozeer een feitelijke reconstructie of representatie van de governance van het digitaliseringsbeleid centraal, maar de wijze waarop betrokkenen bij deze governance *betekenis geven* aan hun praktijk – hoe die is, en hoe die zou kunnen zijn (Weick, 1979; 1995). Welke organisatie- en werkvormen zijn passend om samenwerking en co-creatie mogelijk te maken, om de uitdagingen die verschillende scenario's met zich meebrengen aan te pakken, en om 'de wild-groei' aan overleggroepen te voorkomen of hanteerbaar te maken. Kortom: *hoe is de governance van het Nederlandse digitaliseringsbeleid, in al zijn verschillende manifestaties, vorm te geven?*⁹

8 Hierbij dient te worden opgemerkt dat er op het gebied van digitalisering overlap zit tussen diverse portefeuilles. Zo wordt er op het gebied van digitale veiligheid een onderscheid gemaakt naar cybersecurity (met rollen voor Margrethe Verstager en Thierry Breton) en interne veiligheid (met rollen voor Margaritis Schinas en Ylva Johansson), maar hier zitten altijd raakvlakken tussen.

9 Onder digitaliseringsbeleid verstaan we in dit onderzoek de wijze waarop de rijksoverheid kabinetsbreed sturing geeft aan het digitaliseringsvraagstuk, zonder daarbij inhoudelijk onderscheid te maken naar generieke en specifieke vraagstukken, kansen en risico's, door de overheid of door andere partijen geïnitieerde initiatieven, enzovoort. Dit betekent echter niet dat achter de schermen, onderliggend, digitale vraagstukken over uiteenlopende thema's als AI in de zorg, opleiden van programmeurs en weerbaarheid van de strijdmacht anders worden vormgegeven. Verder hebben we in dit onderzoek specifiek naar het *Nederlandse* digitaliseringsbeleid gekeken. We zijn ons ervan bewust dat dit sterk samenhangt met Europese coördinatie, wet- en regelgeving maar ook ontwikkelingen in de markt, samenleving en wetenschap. Binnen de scope van dit onderzoek hebben we ontwikkelingen en invloeden van deze contexten meegenomen in onze analyse en aanbevelingen.

Het verkennend onderzoek heeft de vorm van een essay waarin we niet zozeer de huidige governance beschrijven maar daar vooral (ook) op reflecteren: wat zijn inzichten uit de bestuurskundige literatuur en de ervaren praktijk die kunnen helpen om het denken over de digitale governance verder te brengen? Daar dient te bij worden opgemerkt dat digitalisering een relatief jong beleidsterrein is, zeker in vergelijking met andere beleidsterreinen, waardoor het in zekere zin logisch is dat een aantal zaken zich nog moeten bestendigen. Ook in dat licht moet dit essay worden gezien.

In het hoofdstuk 2 stellen we de vraag naar wat digitalisering is *in relatie tot* governance. Afhankelijk van hoe men digitalisering bestuurlijk beschouwt, zal men ook komen tot verschillende (lees: soms uiteenlopende) diagnoses en oplossingen. We laten zien dat digitalisering bestuurlijk gezien een ambigu fenomeen is. Deze vraag kan evengoed andersom worden gesteld: wat is governance in relatie tot digitalisering? We stellen dat governance niet alleen gaat over structuur in termen van taakverdeling en coördinatie, maar ook over cultuur en strategie. Dat zijn zaken die zich minder gemakkelijk laten sturen of duiden – ook governance is een ambigu fenomeen. We betogen dat governance-oplossingen vaak niet rekenen met deze ambiguïteit.

In hoofdstuk 3 doen we verslag van ons empirisch onderzoek: hoe wordt in en om de rijksoverheid de huidige governance van digitalisering ervaren. We karakteriseren de diagnoses, hoe ervaren problemen zich in de praktijk voordoen en welke ervaren beleidsrisico's dit oplevert. We beschrijven ook de oplossingen die ons zijn aangedragen.

In het hoofdstuk 4 laten we zien dat, als op governance aankomt, niets zonder zijn tegendeel goed is. Iedere oplossing brengt weer zo haar eigen problemen mee, elke uitweg kent eigen risico's, en governancevraagstukken 'platslaan' tot eendimensionale oplossingen levert dikwijls meer problemen op dan dat het opruimt. Tegelijkertijd heb je wel een zekere 'platheid' nodig om te kunnen werken. We stellen dat de governance van digitalisering baat zou hebben bij een 'waardenbenadering' en symbolische interventies.

In het hoofdstuk 5 werken we deze waardenbenadering uit in de vorm van een waardenkaart en een heuristiek die de governancevraag terugbrengt naar een waardenvraag. We introduceren een waardenkaart die kan helpen om in samenwerking een beter gesprek te voeren over hoe verschillende partners in de materie staan, en wat ervoor nodig is een stap verder te komen.

Tot slot volgt er in hoofdstuk 6 een conclusie met aanbevelingen. We stellen dat wat er ook aan governance interventies wordt gedaan, het altijd nodig is om compenserende of balancerende maatregelen te nemen. Dit blijkt zeker

voor dit dossier van belang waarbij er tegelijkertijd sprake is van tevreden- en ontevredenheid over het digitaliseringsbeleid. Ook doen we een suggestie om over governanceingrepen na te denken in termen van symbolische en instrumentele ingrepen. We denken dat dit een handreiking kan bieden om politiek (wat flink kan oscilleren) om te zetten in bestuurlijke stabiliteit.

2. Ambigüiteit van governance en digitalisering

Digitaal koploper van Europa

Nederland als de digitale koploper van Europa. Niet alleen op het gebied van MKB, maar in de volle breedte: de markt, maar ook de overheid en de samenleving. Dat moet het streven zijn volgens de NDS.

Nederland is op sommige punten overigens al goed op weg, als het gaat om digitalisering behoort ons land al tot de internationale top. Het Nederlandse MKB doet het bijvoorbeeld digitaal bijzonder goed. Als het gaat om het gebruik van online-verkoop en verdiensten scoort Nederland beter dan andere Europese landen, zo blijkt uit de jaarlijkse Digital Economy and Society Index (DESI) van de Europese Unie die in de zomer van 2020 wordt gepresenteerd.¹⁰

Op de totale ranglijst van digitalisering staat Nederland op de vierde plek, Finland, Zweden en Denemarken scoren beter. In de rangschikking wordt onder meer gekeken naar de kwaliteit van de digitale infrastructuur, het gebruik van digitale toepassing door en online-vaardigheden van de inwoners, de mate en wijze waarop het bedrijfsleven digitaal actief is en de online-dienstverlening door de overheid zelf. In 2019 stond Nederland nog op de derde plaats, boven Denemarken. De daling is terug te voeren naar de frequentieveling van 5G die in Nederland later plaatsvond dan in onder meer Denemarken. Tegelijkertijd blijkt uit het rapport dat Nederland weer bovengemiddeld scoort als het gaat om de beschikbaarheid van snel, vast internet. Ondanks de piekbelasting tijdens de COVID19-pandemie, waarin veel wordt thuisgewerkt, functioneert het Nederlands netwerk uitstekend.¹¹

¹⁰ Website EU, Countries' performance in digitization: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/countries-performance-digitisation>

¹¹ Artikel Computable, 15-06-2020: <https://www.computable.nl/artikel/nieuws/overheid/6942826/250449/nederlands-mkb-is-digitaal-koploper-eu.html>

2.1 Digitalisering in relatie tot governance

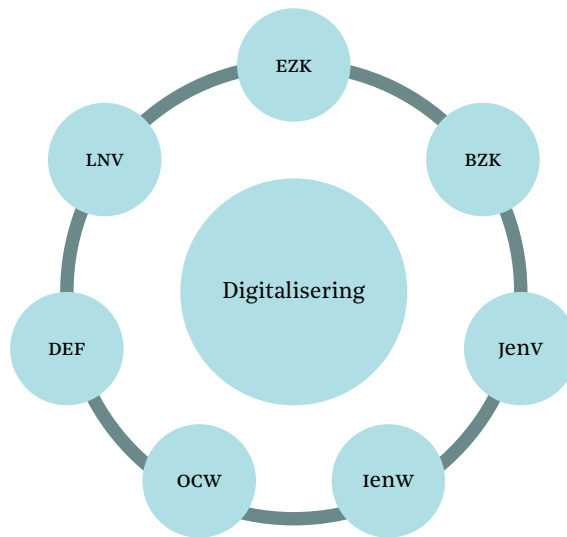
In de inleiding hebben we reeds aangestipt dat digitalisering niet zomaar een vraagstuk is, maar een met verstrekkende gevolgen; een revolutionair fenomeen. Dat beeld, van een revolutie, kan ook gezien worden als slechts een van de vele beelden of perspectieven die men kan hebben van het fenomeen digitalisering. Het beeld dat men van digitalisering heeft, en de taal die bij dat beeld hoort, bepaalt ook voor een belangrijk deel hoe men vervolgens naar het sturingsvraagstuk kijkt (Van Twist, 2018). Taal is performatief. Met woorden beschrijven we niet alleen een werkelijkheid, maar creëren die ook: wat we zeggen zien we ook. En dat roept weer een handelingsperspectief op; zorgt ervoor dat bepaalde acties voor de hand liggen en andere niet langer vanzelfsprekend zijn. Wanneer we bijvoorbeeld spreken over winnaars betekent dit ook dat er elders verliezers zijn. En als je digitaal koploper kan (en wil) zijn betekent dit ook dat er ook achtervolgers en achterliggers zijn te identificeren. En, want daar blijft het immers niet bij, daar handelen we vervolgens ook naar. Als we iets beschouwen als probleem volgt het handelingsrepertoire van komen tot een oplossing. Om digitaal koploper te zijn moet je anderen *voorblijven*, maar wanneer je digitaal koploper wil worden moet je anderen juist *voorbijstreven*. In dat kader is het naar ons idee zinnig om stil te staan bij de vraag hoe er over digitalisering wordt gedacht en gesproken, omdat het handelen hier vaak als het ware uit volgt. Het gaat er bij die verschillende beelden niet om welke ‘waar’ is of dat het beste benadert. Het laat juist de meervoudigheid van het vraagstuk zien. We bespreken vier perspectieven op digitalisering en wat elk van die beelden impliciet of expliciet aan governancevragen opwerpen.

Digitalisering als maatschappelijke opgave

Een eerste perspectief op digitalisering is de duiding ervan in termen van een (gemeenschappelijke), bovenliggende opgave. In het openbaar bestuur is men er al geruime tijd aan gewend geraakt dat er maatschappelijke of bestuurlijke vragen zijn die de traditionele grenzen van domeinen of departementen overstijgen. Men is dergelijke vraagstukken ‘opgaven’ gaan noemen (Van der Steen *et al.*, 2020). Bekende voorbeelden zijn de opgaven van klimaat-aanpak en de energietransitie. Ook op provinciaal en gemeentelijk niveau werkt men veel met dit type opgaven. Digitalisering kan ook als zo’n opgave worden gezien. Er ligt een majeur vraagstuk dat alleen in een zekere gezamenlijkheid aangepakt kan worden. De opgave is dan bijvoorbeeld hoe we ervoor zorgen dat Nederland in een internationale vergelijking goed presteert op het gebied van digitalisering (over de hele linie, zowel in termen van kansen als bedreigingen). De opgave veronderstelt een zekere eenduidigheid en herkenbaarheid in de aard van de opgave, hoewel het tegelijkertijd evident is dat het enorm lastig is om de opgave te volbrengen. Het beeld daarbij is dat

het bestuur en de organisatie zich moeten organiseren *rondom* het vraagstuk. Er worden structuren in het leven geroepen van medewerkers uit verschillende domeinen die de opgave gaan ‘oppakken’. Er worden directeuren aangewezen die zich aan de opgave ‘committeren’. In de opgave staat met name de gezamenlijkheid, of het generieke en algemene element van (in dit geval) digitalisering centraal. Zodra er over opgaves wordt gesproken is duidelijk dat er over organisatie- en domeingrenzen heen moet worden gewerkt, wat betekent dat er ook capaciteit en manuren vrij moeten worden gemaakt voor de opgave – wat ten koste gaat van vraagstukken binnen de eigen organisatie.

Figuur 1: digitalisering als maatschappelijke opgave

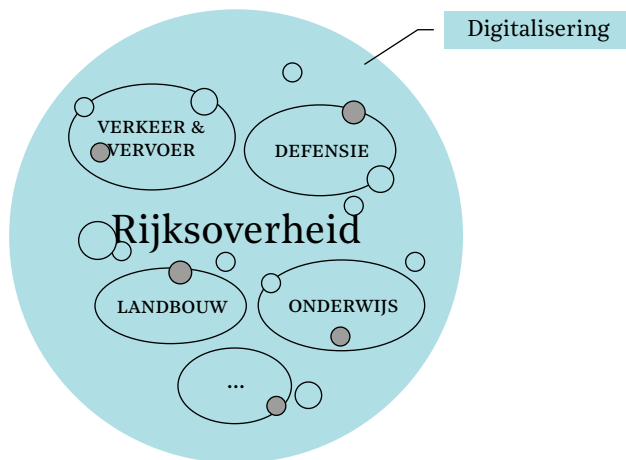


Digitalisering als dimensie van elk beleidsdomein

Een tweede perspectief op digitalisering biedt de duiding hiervan in termen van een *dimensie*, waarin digitalisering een aspect of onderdeel is (geworden) van praktisch ieder beleid of vraagstuk. Van cultureel erfgoed tot zorgrobots, van nieuwe straaljagers tot aan infrastructuur, van vaccineren tot *lockdown*. Op zichzelf is dit ook geen nieuw fenomeen. Zo heeft ieder beleid ook wel een juridische dimensie, bemoeien communicatieadviseurs zich ermee of is altijd een uitvoeringsdimensie. Verschil is wel dat de dimensie van digitalisering *nieuw* is, en dat wellicht nog niet alle beleidsprocessen hier goed op zijn ingespeeld of aan zijn aangepast. Digitalisering als dimensie kan verschillende beelden oproepen. Er kan gedacht worden dat digitalisering ‘er een beetje bij’ wordt gedaan, dat de juiste kennis en expertise niet in huis is en dat men de potentie en de gevaren ervan niet goed in kan schatten. Er is niet voldoende bewustzijn bij beleidsmakers van het revolutionaire karakter van digitalisering.

Tegenover dit kritische beeld kan digitalisering als dimensie juist ook een inhoudelijke reden zijn om digitaliseringsbeleid niet al te veel gezamenlijk vorm te geven. Het risico bestaat dan immers dat je digitalisering wegtrekt van de plek waar het in verband moet worden gebracht met het concrete beleid. Het algemeen of centraal maken van digitalisering (bijvoorbeeld in een opgave) kan er dan juist toe leiden dat verschillend beleid ‘los gaat zingen’ van digitaliseringsvraagstukken. Beleidsterreinen verliezen *eigenaarschap* over dat deel van het beleid. In dit beeld is het juist van belang dat digitalisering, qua governance, bij de verschillende beleidsdomeinen blijft (terwijl er uiteraard ook overkoepelende thema’s kunnen zijn).

Figuur 2: digitalisering als dimensie van beleidsdomeinen

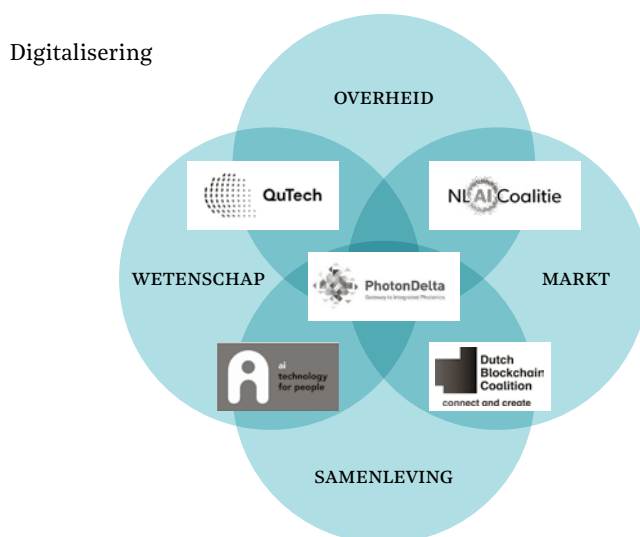


Digitalisering als gedeeld eigenaarschap in ecosysteem

Een derde perspectief op digitalisering is dat het vooral een vraagstuk is waarin er geen partij bestaat die het vraagstuk (en de problemen, oplossingen en besluiten) op kan eisen. Eigenaarschap van het vraagstuk is onvermijdelijk gedeeld, niet alleen binnen de overheid tussen verschillende domeinen of lagen (van internationaal tot lokaal), maar ook met sferen buiten de overheid: het bedrijfsleven, de wetenschap, maatschappelijke organisaties en burgers in algemene zin. Van Dijk (2014) spreekt in dat kader ook wel over ‘organisatie ecologie’ wat organisaties beschouwt als complexe, samenhangende netwerken met emergente eigenschappen, als organisatiecultuur, en een onderliggende dynamiek in de tijd. Vanuit dit perspectief is het beeld dat de overheid beleid kan maken waarmee het ‘stuurt’ misleidend. Digitalisering is een ecosysteem van en voor iedereen, en de grenzen tussen dat wat publiek of privaat is zijn moeilijk te trekken. Zelfs binnen het publieke domein zijn die grenzen moeilijk te trekken. Het komt erop aan samen te werken, in gezamenlijkheid beleid vorm te geven, het liefst in netwerken (publiek-private samenwerking,

triple of quadrupel helix, enzovoort). De overheid initieert niet alleen, maar moet ook steeds reageren of inspelen op allerlei ontwikkelingen buiten de sfeer van de overheid. Dit is met digitalisering zeker het geval omdat wetgevendende en beleidsprocessen de snelheid van technologische innovatie maar nauwelijks bij kunnen houden. Castells (2000) stelt, inmiddels al ruim 20 jaar geleden, dat de grootste kwestie van digitalisering niet zozeer binnen organisaties maar juist tussen organisaties ligt: in de netwerkverbanden waarin organisaties direct en indirect, bewust en onbewust en licht en stevig verbonden zijn. Het perspectief van gedeeld eigenaarschap in een ecosysteem brengt op de voorgrond dat de overheid niet alles in de hand kan of zou moeten houden, maar juist de aanpak door samenwerking ‘uit handen’ geeft, ten einde beter in te kunnen spelen op de vraagstukken die voorliggen.

Figuur 3: digitalisering als gedeeld eigenaarschap in ecosysteem

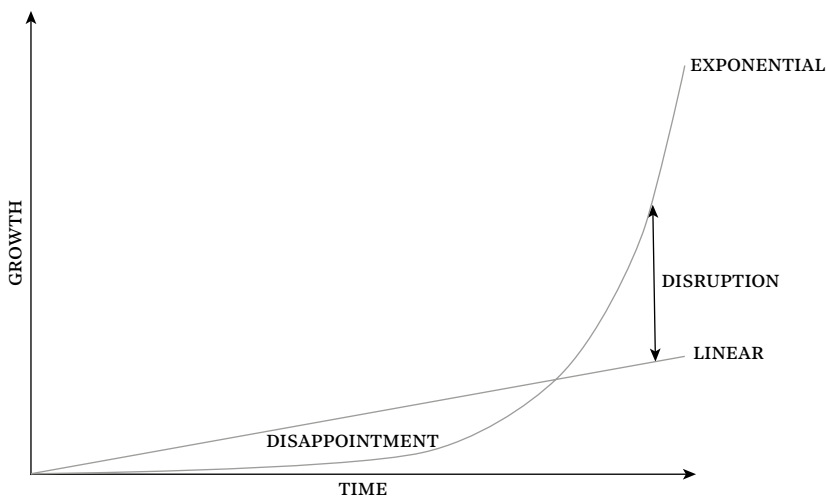


Digitalisering als revolutie/disruptie

In een vierde, en voor nu laatste, perspectief is digitalisering te beschrijven en te begrijpen als een revolutie of disruptie. Dat wil zeggen, digitalisering is niet alleen op zichzelf iets dat de samenleving verandert – het toont ook aan dat de wijze waarop we beleid maken in algemene zin totaal achterhaald is. Het is disruptief, dat wil zeggen, het *vermorzelt* onze manier van denken en sturen. De manier waarop we de overheid hebben vormgegeven leidt schipbreuk op de enorme verandering die digitalisering teweegbrengt. De metafoor van de kapitein van de Titanic die de ijsberg negeerde, en dat je van die ijsberg alleen nog maar het topje ziet, is nooit ver weg als het over disruptie gaat. Ook roept dit perspectief een beeld op dat we niet meer ‘in de tijd’ zijn:

er is iets achterhaald en niet meer van nu. Het is van belang dat we kiezen voor radicale oplossingen en ingrepen om de overheid bestendig te maken voor en tegen digitalisering. De klassieke domeinen moeten worden losgelaten, er moet worden gesproken over datacycli in plaats van over beleidscycli, mandaatstructuren moeten veranderen en de ambtelijke cultuur moet op de schop inclusief de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit perspectief creëert een enorme urgentie: als we nu niet veranderen, dan gaan we ‘de slag’ missen. En daarbij gaat het niet om een ‘meer van hetzelfde doen’ of zelf maar ‘beter doen wat we toch al deden’, maar om zoeken naar hoe het echt anders kan – en wat daarvoor nodig is, omdat juist op dit gebied niet (langer) een lineaire maar een exponentiële ontwikkeling voorzienbaar is.

Figuur 4: digitalisering als revolutie/disruptie



Meervoudigheid van digitalisering

Veel wetenschapsfilosofische inzichten wijzen ons erop dat wat ons aan kennis bereikt in hoge mate afhankelijk is van onze eigen blikrichting, van de vragen die we stellen en de ervaringen die we hebben gehad. Uit veel taal-theoretische beschouwingen valt bovendien te leren dat we als mensen door onze taal onze wereld inrichten, betekenis geven, dingen relevant kunnen maken, maar dus ook irrelevant en betekenisloos. Kortom: onze blikrichting én onze taal bepalen in belangrijke mate wat we als werkelijkheid zien (Van Twist, 2018; Den Uijl & Buijs, 2015). Dat geldt ook voor wat we hierboven hebben beschreven. Het draait er niet om dat één van de perspectieven *waar* of *juist* is. Tegelijkertijd is er geen sprake van willekeur – het draait niet om relativisme.

De verschillende perspectieven zijn interpretaties, blikrichtingen, vanuit een bepaald perspectief op een vraagstuk, tegen een bepaalde horizon. Hoe het probleem of het vraagstuk wordt gedefinieerd, en welke taal daarvoor wordt gebruikt, bepaalt ook in zekere mate de ‘oplossingen’ die worden voorgesteld en het daarbij passende handelingsperspectief. Hierover is dan vervolgens onenigheid, omdat aangedragen oplossingen zelden of nooit vanuit alle perspectieven houtsnijden. Digitalisering in relatie tot governance is ambivalent: het kan tegelijkertijd een disruptie én een dimensie zijn, een opgave én een gedeeld eigenaarschap.

2.2 Governance in relatie tot digitalisering

Wat voor het begrip digitalisering geldt is ook op een term als governance van toepassing. Governance is een woord dat veel herkenning oproept in beleidstaal, maar wat is het eigenlijk? De wijze waarop nu in de context van het digitaliseringsbeleid over governance wordt gesproken, hoe het wordt gebruikt en daarmee dus ook geïnterpreteerd lijkt op het eerste oog te suggereren dat hier een duidelijk en eenduidig beeld over bestaat. Toch is ook governance welbeschouwd een meervoudig en gelaagd begrip.

Op het meest basale niveau hanteren we het volgende begrip van governance: besturing, zeker in een democratie, gaat enerzijds over de vormgeving van dat bestuur, in bijvoorbeeld het toewijzen van verantwoordelijkheden, mandaten en hoe verantwoording wordt afgelegd. Anderzijds gaat besturing ook altijd over hen die besturen en hen die bestuurd worden: daarmee ontstaat de noodzaak om bestuur (macht) van tegenmacht te voorzien. Governance heeft daarmee de dubbelzinnige betekenis van macht *mogelijk maken* en tegelijkertijd *inperken: checks and balances*. Deze omschrijving laat ook de inherente onvolmaaktheid van iedere governance zien: er zijn altijd mogelijkheden, en dit is ook noodzakelijk, om macht tegen te werken, zowel formeel als informeel. De definitie impliceert ook dat governance niet louter een technische of instrumentele aangelegenheid is. De vraag wie, waarom, waarvoor en hoe lang het voor het zeggen krijgt, en hoe dat wordt ingeperkt, is tevens een politieke vraag. Governance is nooit louter een kwestie van ‘uitrekenen’ of bepalen wat in een bepaalde situatie de beste besturing is – de vraag wat goede besturing is, is *zelf* een politieke vraag. Concreet betekent dat: er is geen definitief antwoord mogelijk op de vraag wat goede governance is. Als we wat verder inzoomen op het governancebegrip wordt bovendien duidelijk dat het gaat over zowel structuur, strategie en cultuur.

Structuur: governance als inrichtingsvraagstuk

De meest voor de hand liggende associatie bij governance is vermoedelijk dat het hierbij gaat om de wijze waarop dingen zijn gestructureerd: hoe het digitaliseringsbeleid is ingericht, welke partijen waarvoor aan de lat staan, in welke volgorde, met welke mandaten en met welke verantwoordelijkheden. Structuur brengt orde in chaos aan, helpt dingen in beeld te krijgen die anders mogelijk buiten beschouwing zouden blijven, overzicht zorgt voor houvast in onzekerheid en maakt in een oogopslag duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en helpt daarmee ook om in een samenwerkingsrelatie elkaar ter verantwoording te kunnen roepen wanneer bepaalde taken blijven liggen. En uiteindelijk helpt het om een zondebok aan te wijzen mocht het allemaal mislopen. Toch moet (h)erkend worden dat structuur een *noodzakelijke reductie* van de werkelijkheid is. De ministeriële verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld, is een reductie van een veelvoud aan verantwoordelijkheden. De reductie maakt het mogelijk iemand aan te spreken op beleid, terwijl, als we de complexiteit onder ogen zien, er sprake is van een vele-handen-probleem (Thompson, 1980).

Een dergelijke opvatting over governance zien we onder meer terug in de wijze waarop op dit moment de verschillende taken, rollen en verantwoordelijkheden zijn verdeeld bij de overleggen en in het bijzonder wie waar een coördinerende rol heeft. Zo coördineert het ministerie van EZK de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS), heeft het ministerie van JenV een coördinerende rol bij de Nederlandse Cybersecurity Agenda (NCSA) en voert het ministerie van BZK de coördinatie bij de Agenda Digitale Overheid 'NL DIGIbeter'. Achter ieder van deze beleidsdocumenten schuilen vele ambtelijke en bestuurlijke voorportalen. Zo wordt de Agenda Digitale Overheid gevoed door onder meer de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)-werkgroep, de Informatiebeveiliging Overheid (IBO)-werkgroep en het Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO), waar vervolgens weer voor ieder van die overleggen geldt dat er vele, uiteenlopende partijen aan deelnemen maar de coördinatie ervan – en uiteindelijk ook de verantwoordelijkheid – in handen is van het ministerie van BZK.

Strategie: governance als werken vanuit een gedeelde visie

Governance gaat behalve over structuur ook over strategie. In het alledaagse gebruik van het woord strategie verwijst het naar de wijze waarop een organisatie zich wil aanpassen aan zijn veranderende omgeving, en de omgeving – tot op zekere hoogte – met de strategie ook de baas is. De aandacht gaat uit naar de totstandkoming van een gedeelde visie om een groter, bovenliggend doel te bereiken. Anders dan bij de governance-als-structuur-benadering gaat het hier niet zozeer om de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is, maar welke doelen bereikt willen worden en via welke wegen dat moet gebeuren.

Bij governance als strategie staat de vraag *waartoe* en *waarheen* centraal. Vanuit een meer abstract standpunt kun je zeggen dat strategie gaat over het maken van *verhalen*. Je wilt dat de besluiten die mogelijk zijn door de structuur onderdeel zijn van een groter verhaal. Dat verhaal gaat niet alleen over aanpassen aan de omgeving, maar ook over waar de organisatie vandaan komt en welke identiteit of identiteiten in het geding zijn. Het verhaal dient ertoe dat leden van de organisatie op besluiten kunnen anticiperen; dat je kunt zeggen dat een besluit ‘logisch’ is. Het vertellen en maken van verhalen is, vanzelfsprekend, een ander soort activiteit dan het toewijzen van verantwoordelijkheden. In die zin is het letterlijk een kunst.

Meest in het oog springt de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS) als voorbeeld van een governance-als-strategie-benadering. In de NDS worden immers de kabinetsbrede ambities en doelstellingen voor een succesvolle digitale transitie in Nederland gebundeld. Ieder jaar bekijkt het kabinet in gesprekken met maatschappelijk betrokken partijen of er nieuwe ontwikkelingen zijn of een aanpassing van de strategie noodzakelijk is. Dit gebeurt ook tijdens de Conferentie Nederland Digitaal waaraan ondernemers, wetenschappers, overheden en maatschappelijke organisaties deelnemen en de verschillende prioriteiten van de strategie de revue passeren. Inmiddels is er een tweede versie van de strategie gepresenteerd, de Nederlandse Digitaliseringsstrategie 2.0. In deze update is de nadruk (nog meer) komen te liggen op artificiële intelligentie (AI), data benutten voor maatschappelijke opgaven en economische groei, digitale inclusie en vaardigheden, digitale overheid, connectiviteit en digitale weerbaarheid. De overheid is ook bereid veel te investeren in digitalisering.¹² Bij de governance-als-strategie-benadering is dan ook niet alleen het product (de NDS), maar ook het proces van zowel totstandkoming als landing van belang. De strategie moet immers in de praktijk tot uitvoering worden gebracht. In deze benadering ligt daarom juist ook de aandacht op de procesmatige kant: om het betrekken van belangrijke partijen, organiseren van draagvlak en realiseren van opvolging van de strategie.

Cultuur: governance als duiding van onderlinge verhoudingen (macht & tegenmacht)

Derde aspect van governance is cultuur: hieronder vallen bijvoorbeeld normen en waarden, omgangsvormen, identiteiten en gedragspatronen. De vraag naar cultuur loopt vaak parallel aan de vraag hoe het in de praktijk nu ‘echt’ gaat, of wat er ‘ondertussen’ in de organisatie gebeurt (Van Os & Van ‘t Hek,

¹² Website Rijksoverheid, 25-06-2020: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/25/extra-financiele-ondersteuning-voor-ambities-nederlandse-digitaliseringsstrategie>

2012): welke informele lijntjes lopen er door de organisaties, hoe wordt over elkaar gesproken, welke expliciete en impliciete waarden worden gekoesterd, welke (verschillende) waarden spelen een rol. Je kunt praten over ‘de’ cultuur, zonder het vast te kunnen pakken: er is geen uniforme *tekst* van beschikbaar, zoals met structuur en strategie vaak wel het geval is. Cultuur is per definitie pluralistisch en ambivalent. De cultuur herbergt allerlei aannames, vooroordelen en verwachtingen van besluiten. Verder kan niet vanuit een buitenstaandersperspectief over cultuur worden gesproken: ieder spreken over de cultuur is of wordt zelf onderdeel van die cultuur. Bovendien is cultuur niet alleen iets wat zich in of tussen de hoofden van mensen afspeelt, maar is ook gematerialiseerd in technieken, structuren, routines en omgevingsinrichtingen (Nicolini, 2012). Vanwege deze ambivalentie kan cultuur eigenlijk niet worden opgevat als iets dat je kunt sturen of regelen. Het behoort tot het domein van het niet-weten. Daarin onderscheid cultuur zich van structuur en strategie.

Cultuur moet daarom, in termen van *checks and balances*, ook worden opgevat als een mogelijkheid van tegenmacht. De cultuurvraag van governance is: worden besluiten en strategieën geaccepteerd? En zo ja, door wie en hoe? Is er sprake van een brede acceptatie of weet vooral een klein gezelschap elkaar te vinden? En onder welke voorwaarden vindt acceptatie plaats? Cultuur is daarmee veelal ook een bron van conflict in de organisatie. Als verantwoordelijkheden, besluiten of strategieën niet (breed) geaccepteerd worden, gaat men – zeker als er weinig ruimte is dat aan te kaarten – in de cultuur zoeken naar allerlei vormen er omheen te werken. Dit conflict moet niet begrepen worden als iets dat moet worden bestreden, maar als een ‘kwaliteit van conflict’. De neuzen hoeven niet allemaal dezelfde kant op te staan en veel beleid kan tot stand komen *ondanks* strategie of structuur. Net zomin is conflict in zichzelf goed, het kan ook destructief zijn. Een kwaliteit van conflict houdt in dat het lukt om tegenspraak mogelijk te maken dat macht niet ondermijnt, maar het juist weer in positie zet.

Deze benadering van governance-als-cultuur is onder meer terug te zien in de wijze waarop ‘afstemming’ binnen en tussen departementen plaatsvindt. Overigens is dat ‘zien’ relatief bij cultuur, omdat een kenmerk is dat het vanaf ‘buiten’ vaak juist niet direct of in ieder geval niet goed is waar te nemen. Zo is er op elk departementsniveau, van beleidsmedewerker tot directeur, ook informeel contact naast de formele overlegmomenten. Deze gesprekken hebben tot doel vraagstukken als het ware voor te koken, niet zozeer inhoudelijk maar meer procesmatig; zorgen dat de onderlinge verhoudingen goed zijn en blijven. Dit ‘informeel vooroverleg’ maakt het namelijk mogelijk om tijdens de formele momenten het scherpst van de snede op te zoeken, stevig discussie te voeren en toch de relaties goed te houden. Deze informele

contactmomenten laten zich in dit voorbeeld positief uitleggen, er zijn echter ook andere voorbeelden te geven waar over de governance-als-cultuur minder positief wordt gesproken. De vele overleggen worden dan geduid als teken van wantrouwen, een verkokerde blik van departementen waarbij het hoogste belang is de eigen bewindspersoon te laten 'scoren' en een grote mate van angst onder ambtenaren om zelf met dossiers aan de slag gaan en daarom voor ieder overleg een hogere functionaris (afdelingshoofd, directeur, DG, enzovoort) in stelling proberen te brengen.

Meervoudigheid van governance

Deze drie elementen van governance – structuur, strategie en cultuur – laten zien dat ook governance ambivalent is. Het is niet simpelweg zo dat als je alle drie de zaken tegelijkertijd aanpakt dit ook automatisch tot een goede of zelfs maar beste oplossing leidt. Het draait er uiteindelijk om hoe in het samenspel tussen deze drie betekenis wordt gegeven aan interventies en besluiten. Dit kan anders uitpakken dan vooraf gedacht – dat markeert de ambivalentie. De digicommissaris is daarvan wellicht een mooi voorbeeld.

Belangrijk is in dat kader bijvoorbeeld het besef dat structuren ingebed zijn in strategie. Dat wil zeggen: er dient een groter verhaal te zijn waarin de structuren min of meer passen of logisch aanvoelen. Dat verhaal verandert natuurlijk met de tijd, en gaat over hoe de buitenwereld wordt geduid en welke rol of vorm de organisatie dan aan zou moeten nemen. Structuur en strategie kun je, vanuit een besturingsperspectief, actief produceren, ontwerpen. Dat geldt niet voor cultuur als uitdrukking van de onderlinge verhoudingen en de balans van macht en tegenmacht die in de praktijk ontstaat. De cultuur is een *toetssteen* van de kwaliteit van besluiten en verandering: worden de besluiten en veranderingen geaccepteerd enerzijds, en is het anderzijds ook mogelijk om je uit te spreken als je het niet accepteert. Hoe wordt betekenis gegeven aan structuren en verhalen?

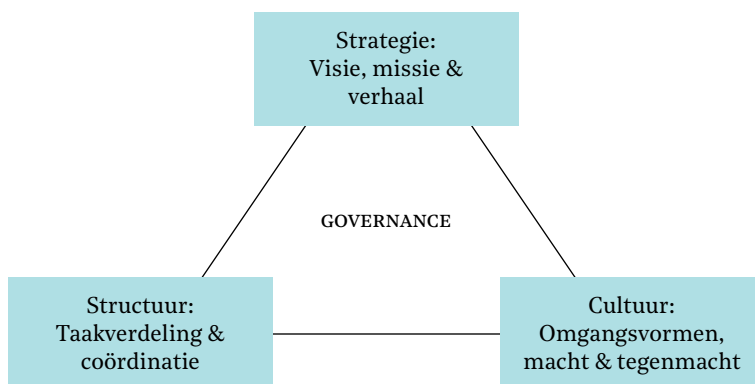
Als governance eenzijdig wordt opgevat als een geheel van structuren, zonder daarbij rekening te houden met een groter verhaal of waarden(conflicten), is het risico erg groot dat iedere structuur of structuurverandering vrijblijvend aangevochten kan worden. Er is immers altijd een alternatief, het is niet duidelijk waarom nu juist deze structuur passend is. Als structuren niet geaccepteerd worden in de cultuur, is er een grote kans dat er informele structuren en domeingevechten ontstaan. Dit hoeft op zichzelf niet meteen een probleem te zijn, maar hier kan wel een kantelpunt in zitten.

Als governance eenzijdig wordt opgevat als vormgeven aan strategie, mooie waarden en vergezichten maar structuren worden veronachtzaamd, is er het risico dat strategie vervalt in holle frasen, mooie woorden, die te ver af staan

van de geleefde ervaring en organisatieroutines. Veranderingen zonder structuren die meebewegen vinden geen rust. Er zal steeds weer opnieuw de behoefte zijn wéér een verandering door te voeren. Veranderingen hebben alleen zin als ze in structuren bestendiging vinden.

Als governance wordt opgevat als het geheel van structuur én strategie dat moet worden geïmplementeerd in de cultuur, wordt voorbijgegaan aan de inherente mogelijkheid van de cultuur dat er impliciet of expliciet verzet optreedt, dat er ondertussen iets anders gebeurt. Cultuur laat zich niet kneden. Iedere verandering en structuur moet daarom rekenen met de mogelijkheid van acceptatie of verzet. De wijze waarop betekenis wordt gegeven aan een bepaalde verandering of structuur kan anders uitpakken dan van tevoren gedacht. Dit is niet alleen een kwestie van hierop anticiperen (en dus begrijpen wat er zoal in de organisatie gebeurt) maar ook van *mogelijk* maken om te voorkomen dat de cultuur loszingt van structuur en strategie.

Figuur 5: governance als samenstel van structuur, strategie en cultuur



Ter afsluiting

We hebben nu twee soorten onderscheidingen gemaakt, enerzijds verschillende perspectieven op digitalisering en wat dat voor sturing betekent (opgave, dimensie, gedeeld eigenaarschap en disruptie) en anderzijds verschillende aspecten van governance (structuur, strategie, cultuur). In beide gevallen hebben we geconstateerd dat sprake is van gelaagdheid, ambiguïteit en meervoudigheid. We hebben daarmee een theoretische lens gecreëerd waarmee we in het volgende hoofdstuk kunnen kijken naar hoe beleidsbetrokkenen in de praktijk de governance van digitalisering ervaren en betekenis geven.

3. De praktijk van governance ten aanzien van digitalisering

Een Ministerie van Digitale Zaken?

In januari 2020 was het Medisch Centrum Leeuwarden onderwerp van gesprek naar aanleiding van een hackpoging waarbij gebruik werd gemaakt van een beveiligingslek in de software van Citrix. Eerder was er een soortgelijke casus bij de Universiteit van Maastricht, waarbij de hoger onderwijsinstelling enkele dagen gesloten moest blijven als gevolg van een cyberaanval. In beide gevallen gaat het om veiligheidsvraagstukken in relatie tot digitalisering, maar ook op het gebied van onder meer economische ontwikkeling, innovatie, rechtsstatelijkheid en inclusie spelen steeds vaker kwesties.

In het NPO-radioprogramma *Spraakmakers* wordt het grensoverschrijdende, snel ontwikkelende en zeer complexe karakter van het digitaliseringsvraagstuk besproken waarbij ook de vraag wordt gesteld wat de overheid hieraan kan doen. Tweede Kamerlid Kees Verhoeven pleit daarbij voor een Minister van Technologie en Privacy of breder een Ministerie van Digitale Zaken, maar ook andere oplossingsrichtingen passeren de revue variërend van een internationaal samenwerkingsverband, een onafhankelijke toezichthouder tot een instantie die zich bezighoudt met het aanpassen en opstellen van wet- en regelgeving rond digitalisering.¹³

3.1 Diagnoses, praktijk en risico's

De aanleiding voor dit onderzoek is dat er een gedeelde ervaring is dat de governance van het digitaliseringsbeleid een impuls kan gebruiken. In dit hoofdstuk duiken we de praktijk en empirie van het digitaliseringsbeleid van de overheid in. We omschrijven hoe de governance wordt ervaren en wat volgens betrokkenen nieuwe mogelijke stappen zijn (indien die nodig worden geacht). Daarbij is ook relevant hoe in het vigerende beleid een weg wordt gezocht om vorm te geven aan digitaliseringsbeleid. Voor deze analyse hebben we interviews gehouden met 30 betrokkenen waaronder DG's, directeuren,

¹³ Uitzending NPO 1 Radio, programma *Spraakmakers*, uitzending 16 januari 2020: <https://www.nporadio1.nl/binnenland/21051-d66-er-moet-een-minister-van-digitale-zaken-komen>

Chief Information Officers (CIO's), programmamanagers en beleidsmedewerkers van de ministeries van EZK, JenV, BZK, IenW, VWS en Defensie. Ook hebben we een aantal private partnerorganisaties gesproken en andere stakeholders. De interviews hadden een open karakter, waarbij we het vraagstuk van de governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid langs drie lijnen besproken hebben: wat is digitalisering voor vraagstuk, hoe wordt de huidige governance ervaren en op basis van die ervaringen wat zijn eventuele aanpassingen, toevoegingen of veranderingen die gedaan kunnen worden om de digitale governance te verbeteren.

Over het algemeen lijken betrokkenen gematigd positief over de huidige governance van het digitaliseringsbeleid: het gaat op zich goed maar er is ook ruimte voor en behoefte aan verbetering. De laatste jaren dringt op steeds meer plekken beseft door dat digitalisering een groter overkoepelend vraagstuk is en zich niet beperkt tot enkele domeinen. In het verlengde daarvan trekken departementen steeds vaker en intensiever gezamenlijk op rond thema's, waar vraagstukken voorheen separaat werden opgepakt. Daarnaast weten betrokkenen bij de digitalisering elkaar goed te vinden en naast de formele overleggen vindt er ook met enige regelmaat informeel contact plaats. Men weet elkaar snel en goed te vinden, de lijntjes zijn kort. Dat lijkt op ieder niveau binnen de ambtelijke organisatie zo te zijn, van medewerkers tot de leiding van het departement. Tevens worden veel vraagstukken steeds vaker interbestuurlijk opgepakt – en dat gebeurt ook steeds meer. De aansluiting met wat er in Europa op dit thema gebeurt wordt doorgaans als positief ervaren. Ook het contact met het veld en de wetenschap wordt doorgaans als goed bestempeld, met name de brancheverenigingen en de kennisinstellingen spelen in dat kader een belangrijke rol. De waarde van dit contact wordt ook benadrukt, in Nederland hebben we een sterk maatschappelijk middenveld – daar zou zelfs nog meer gebruik van gemaakt kunnen worden.

Er zijn echter ook een aantal kwesties aan de orde die een nadere beschouwing van de governance vergen: hoe wordt betekenis gegeven aan de praktijk van governance van digitalisering? Hoe manifesteert zich dat in de praktijk, en wat zijn mogelijk gevolgen van deze kwesties? We bespreken puntsgewijs kwesties die als meest urgent worden geduid door betrokkenen:

- Een eerste kwestie is de wildgroei van overlegstructuren die betrokkenen ervaren. De laatste jaren lijken er steeds meer overleggen bij te komen op het gebied van digitalisering. Het leidt ertoe dat een verlies van overzicht wordt ervaren en in lijn met wat de commissie Digitale Toekomst voor de Tweede Kamer stelde dat het digitaal landschap sterk is versnipperd.

Op het gebied van digitalisering zouden naar verluidt Rijksbreed inmiddels meer dan zestig overlegstructuren en zo'n twintig strategieën te onderscheiden zijn – een aantal dat volgens betrokkenen nog steeds stijgt. Een positieve verklaring voor deze stijging is het toenemend belang dat aan digitalisering wordt gehecht en het beter grip krijgen op een complex vraagstuk. Tegelijkertijd lijkt een groot aantal overleggen elkaar ook te overlappen en ook enkel te bestaan om te overleggen over andere overleggen. In zekere zin lijkt hier ook sprake van een paradox: hoe belangrijker het wordt gevonden, hoe meer partijen meedoen, hoe meer overleg nodig is en hoe onoverzichtelijker de governance wordt en hoe vaker men het gevoel krijgt dingen dubbel te doen.

Ter illustratie: Meerdere respondenten vertellen over het grote aantal overleggen met deels dezelfde deelnemers. Vraag is of niet zaken dubbelop worden gedaan.

- Een tweede kwestie is het *capaciteitstekort* waar met name de direct betrokkenen mee te maken hebben op het niveau van de medewerkers. Digitalisering is bij uitstek een vraagstuk met een hoge mate van complexiteit, waar specifieke kennis en kunde voor nodig is. In de context van de overheid geldt daarbij dat het echter niet alleen inhoudelijke kennis vereist over hoe technologie zich ontwikkelt, maar ook hoe daar vanuit politiek-bestuurlijk oogpunt mee omgegaan zou kunnen worden. De overheid heeft immers een andere verantwoordelijkheid dan de markt naar onder meer de samenleving. Daar komt bij dat de arbeidsvoorwaarden en werkomgeving die de publieke sector kan bieden van een andere aard zijn dan wat in de private sector wordt geboden. Dit zorgt op het gebied van HR voor een vraag-aanbod combinatie die onder hoogspanning staat: er is een kleine groep medewerkers met specifieke vaardigheden beschikbaar voor een enorme hoeveelheid ingewikkelde vraagstukken, waarbij een hoge werkdruk de standaard is en dat tegen een arbeidsvergoeding die niet geheel marktconform is. Gevolg hiervan is dat het lastig blijkt deze mensen te krijgen dan wel te behouden. Belangrijke vragen blijven vervolgens liggen of worden niet adequaat opgepakt. Er ontstaat een gevoel van 'overal tekortschieten' terwijl de werkdruk schreeuwend hoog is.

Ter illustratie: het voelt soms als een ongelijke strijd, als departement strijden om dezelfde jonge, hoogopgeleide mensen als een Google of Microsoft. Toch is dat de realiteit, waarbij het vinden en behouden van mensen met kennis van het digitale domein, zeker technici, en sensitiviteit voor de politiek-bestuurlijke Haagse context een continue uitdaging is.

- Een derde kwestie betreft het soms wat *diffuse eigenaarschap* rond het digitaliseringsbeleid. Het Nederlands digitaliseringsbeleid wordt getrokken door de departementen EZK, JenV en BZK, dat geldt zowel voor de bewindspersonen als de ambtelijke organisaties. Een dergelijke opzet heeft als voordeel dat er meerdere departementen zich verantwoordelijk voelen hiervoor en daar ook op inspannen. Het zorgt er echter ook voor dat andere departementen naar hen kijken wanneer een kwestie op dat gebied zich voordoet, zelfs als het een inhoudelijk vraagstuk betreft wat primair bij een ander departement ligt. Gevolg hiervan is dat vraagstukken blijven liggen, beperkt worden behandeld of er een gevoel ontstaat van afschuiven. Urgente kwesties worden zo naar elkaar toe- of afgeschoven. Er ontstaat een gevoel dat men tussen de departementen aan het ‘kibbelen’ is.

Ter illustratie: Het opleiden van bijvoorbeeld programmeurs of legal hackers zou je kunnen zien als onderwijsvraagstuk, maar even goed als een veiligheidsvraagstuk of breder een digitaliseringsvraagstuk. Omdat het digitalisering betreft neemt OCW hierin niet als vanzelfsprekend het voortouw. Dat komt mede doordat onderwijsinstellingen een autonome rol hebben als het gaat om aansluiting bij de arbeidsmarkt. OCW legt vooral de basis qua curriculum. Omdat het onderwijs betreft neemt JenV ook niet als vanzelfsprekend het initiatief en voor EZK en BZK is het niet primair een digitaliseringsvraagstuk waardoor zij zich ook niet als ‘trekker’ opwerpen. Het vraagstuk valt daarmee niet zonder meer onder de verantwoordelijkheid van één departement. Dit kan ertoe leiden dat de ministeries van OCW, JenV, maar ook breder EZK en BZK, naar elkaar kijken omdat zij geen van allen zich primair verantwoordelijk voelen – en wat ook valt te beargumenteren. Daardoor kan het vraagstuk wel blijven ‘liggen’.

- In het verlengde hiervan is er een vierde kwestie die zich richt op de *ambiguïteit van vraagstukken*. Dat speelt in het bijzonder rond de vraag wat een vraagstuk generiek dan wel specifiek maakt: waar hoort een vraagstuk thuis en wie zou er over moeten gaan? Op het oog lijkt er best een duidelijk onderscheid te kunnen worden gemaakt naar een vraagstuk wat meer overkoepelend van aard is en wat inzoomt op een specifiek onderdeel. In de praktijk blijkt hier echter met grote regelmaat discussie of verwarring over te zijn. Ten eerste over wat voor vraagstuk dit is en ten tweede wie hier primair voor aan de lat staat. Net als voor de voorgaande kwestie ligt hier het gevaar op de loer dat vraagstukken tussen wal en schip vallen maar net op een andere manier. Hier geldt niet dat ze blijven liggen maar onderbelicht raken omdat ze wel generiek zijn maar met bijvoorbeeld een minder hoge prioriteit of gevoelde urgentie of direct aanwijsbare thematiek die is toe te wijzen aan een departement.

Daarmee bestaat het risico dat het overal en daarmee nergens echt wordt behandeld. Ook kan het zijn dat bij overkoepelende, interdepartementale overleggen deze thema's altijd de status hebben van 'behoeft ook nog aandacht', maar nooit echt vooraan op de agenda staan bij bespreking. Er zijn altijd andere kwesties urgenter, concreter of actueler.

Ter illustratie: Dat geldt bijvoorbeeld voor maatschappelijke en ethische kwesties (er is geen departement dat primair zich hiermee bezighoudt). Ook komt het voor dat bepaalde perspectieven wel een generiek karakter hebben maar lastig zijn toe te wijzen aan een van de pijlers digitale overheid, digitale veiligheid en digitale economie waar de departementen BZK, EZK en JenV verantwoordelijk voor zijn. Een onderwerp als privacy laat zich bijvoorbeeld lastig in een van die drie pijlers onder brengen, het komt immers in alle drie aan de orde.

- Een vijfde kwestie gaat over *zwakke actiegerichtheid* in het digitaliseringsbeleid. Deze kwestie is in twee delen op te splitsen. Voor een deel gaat dit over vraagstukken en dossiers die onderdeel uitmaken van het digitaliseringsbeleid en een soort eeuwigheid lijken te hebben, zoals projecten die worden ingestoken met een doorlooptijd van twee jaar maar na vijf jaar nog steeds niet halverwege het proces zijn. Waar betrokkenen in het begin vol energie starten vloeit dit in de tijd weg, met uiteindelijk niemand die zich er nog echt voor inspant en het voortkabbelt. Voor een deel gaat dit ook over de afstemming zelf waar sommige overleggen enkel lijken te bestaan om te overleggen. Afstemming is goed en vaak ook nodig bij grote vraagstukken waar meerdere partijen mee gemoeid zijn, maar als het een doel wordt in plaats van een middel kan het een tegengesteld effect hebben dan waar het oorspronkelijk voor bedoeld was. In plaats van dat partijen bij elkaar komen en proberen effectiever te werk te gaan leidt het tot inefficiëntie.

Ter illustratie: Bij een van de interdepartementale overleggen is steevast een voorstelronde nodig, hoewel iedere maand in principe dezelfde mensen worden uitgenodigd voor het overleg. Inmiddels zijn er echter zoveel overlegstructuren ontstaan dat er agendakeuzes gemaakt moeten worden wie wanneer naar welk overleg toe gaat. Steeds vaker lijkt dit overleg kind van de rekening. Zo kan het zijn dat bij een overleg van de vijftien genodigden er tien mensen zich moeten voorstellen met de aankondiging iemand te vervangen.

- Een zesde kwestie richt zich op het *uitblijven van opvolging* in processen. Net als voor veel van de andere kwesties geldt ook hier dat er tal van redenen aan te dragen zijn waarom bestuurlijke opvolging van bepaalde processen soms ontbreekt (geld, tijd, capaciteit, politieke prioriteit, enzovoort) maar

het zorgt er ondertussen wel voor dat sommige projecten niet van de grond komen of de doorwerking hebben die ermee wordt beoogd. Dat hoeft overigens geen probleem te zijn, als het maar niet structureel gebeurt. Betrokkenen maken zich hier wel zorgen over, omdat met het toenemend aantal vraagstukken en de eerdergenoemde beperkte capaciteit belangrijk is om keuzes te maken waar inzet is vereist. Op het moment dat er met beperkte middelen niet effectief wordt omgegaan kan dat op termijn zorgen voor verlies van positie op het gebied van digitalisering. Daarbij dient te worden opgemerkt dat deze kwestie sterk samenhangt met andere kwesties. Op het moment dat er meer capaciteit vrijkomt, ontstaat er meer overzicht waar wat en door wie wordt opgepakt, komt er een breder gevoeld eigenaarschap voor digitalisering en wordt de kans op bestuurlijke opvolging ook groter.

Ter illustratie: zo kan het voorkomen dat bepaalde kwesties ambtelijk worden opgepakt maar nooit bestuurlijk ter tafel komen omdat ze 'onderweg' blijven liggen. Waar voor sommige digi-dossiers duidelijk is hoe de lijnen 'lopen' van ambtelijke commissie tot ministerraad, bijvoorbeeld voor cybersecurity via IOCS, DOCS, ACEV en MCEV, geldt dat voor andere thema's als digitale economie en innovatie minder. Overigens is voor deze thema's wel een lijn via RFEZIL richting de ministerraad, maar ook bij betrokkenen is dat niet altijd even duidelijk. De vraag in meer algemene zin is of belangrijke digitale thema's niet een eigen, meer directe lijn – al dan niet via een digitale onderaad – naar de ministerraad zouden moeten hebben.

- Een zevende kwestie is de gebrekkige aansluiting departementen en Tweede Kamer op het gebied van digitalisering. Eerder benoemden we al de kwestie van de drie brieven rond AI die naar de Tweede Kamer werden gestuurd, waarbij de Tweede Kamer zich afvroeg of dit niet één brief had kunnen zijn. Andersom geldt dat ook bij de departementen regelmatig met verbazing naar Kamervragen wordt gekeken omdat er aannames in staan die of inhoudelijk niet kloppen (feitelijk onjuist), een kortetermijnperspectief hebben of vanuit een zekere (eenzijdige) lobby lijken te zijn ingestoken. Politiek, bestuur en ambtenarij kennen van oudsher een gespannen relatie, dat is juist vanuit de trias politica met gescheiden machten ook het idee. Die spanning zorgt er ook voor dat men scherp blijft en daarmee ook tot betere resultaten komt. Er wordt echter de vraag opgeworpen of er wel voldoende kennis aanwezig is in de Kamer, met name in de komende kabinetsperiode – de Kamerleden mét kennis en ervaring stappen allemaal uit de Kamer. Betrokkenen kijken hier met enige zorgen naar. Dit leidt ertoe dat enerzijds de controlefunctie van de Kamer beperkt wordt, en anderzijds dat er willekeur of 'domheid' in wetgeving mogelijk is. Andersom wordt er vanuit de Tweede Kamer

regelmatig met verbazing gesproken over hoe vraagstukken departementaal worden opgepakt – en hoe bewindspersonen en departementen heel verschillend naar kwesties kijken.

Ter illustratie: Tijdens een algemeen overleg met een vaste Tweede Kamercommissie stelt een Tweede Kamerlid in het kader van het Europese cloud-project GAIA-X de vraag of er wel voldoende urgentie gevoeld wordt bij de verschillende departementen om hier stappen in te zetten, onder meer via het instellen van een taskforce. Het Kamerlid sluit zijn inbreng af door het ene departement te vragen het andere departement nogmaals het belang van die taskforce te benadrukken.

- Een achtste kwestie betreft de *gespannen relatie tussen overheid en markt* op het gebied van digitalisering. Hoewel overheden en bedrijven met grote regelmaat samen optrekken rond digitaliseringsvraagstukken, zoals in de AI Coalitie, lijkt er over de volle breedte wel een toenemende spanning te bestaan. Per departement en per vraagstuk verschilt dit uiteraard, maar in meer algemene zin beschouwen bedrijven overheden toch als een partij die niet alleen traag functioneert maar daarbij ook uiterst wispelturig is – en soms zelfs onbetrouwbaar. De overheid heeft immers te maken met een sterke politieke component die op ieder moment anders kan beslissen. Het leidt er echter wel toe dat bedrijven niet altijd even snel vooraan staan om overheden te betrekken bij nieuwe projecten, maar daarin hun eigen weg kiezen.

Ter illustratie: Eind november 2019 opperde de minister van Justitie en Veiligheid in een uitzending van Nieuwsuur dat Nederlandse opsporingsdiensten toegang moeten krijgen tot versleutelde communicatie, bijvoorbeeld van chat-apps. In andere landen werd deze discussie al langer gevoerd om een zogeheten ‘achterdeur’ in te bouwen in software met encryptie. Lange tijd leek het erop dat het Nederlands kabinet zich hier afzijdig van hield, maar ineens was daar alsnog de discussie. Voor veel bedrijven komt dit als een verrassing. Zij weten niet wat de gevolgen hiervan zijn maar voelen zich door het bericht ook overvallen, eerder leek iedereen, zo ook het kabinet, het immers erover eens dat bij encryptie dezelfde regels zouden gelden voor iedereen: overheden, bedrijven en burgers.

KWESTIES	UITDRUKKINGEN	GEVOLGEN
Wildgroei overlegstructuren	Stijgend aantal overleggremlia	Verlies van overzicht, overlap
Capaciteitstekort	Groot verloop in personeel en ervaring hoge werkdruk	Vragen blijven liggen, gevoel overal tekort te schieten
Diffuus eigenaarschap	Enkele departementen druk met digitalisering maar over volle linie weinig prioriteit	Naar anderen wijzen, afschuiven, navelstaren
Ambigüiteit vraagstukken	Continue discussie (mogelijk) over waar een vraagstuk 'thuis' hoort en wie erover gaat	Dossiers vallen tussen wal en schip, strijd wie over vraagstuk gaat
Actiegerichtheid ontbreekt	Eeuwige dossiers die maar geen eindpunt kennen	Vastlopen 'in moeras van overleg', wegebbende energie
Uitblijven opvolging projecten en processen	Ambtelijke initiatieven krijgen geen bestuurlijke opvolging	Lijntjes stoppen, ideeën bloeden dood
Aansluiting met Tweede Kamer gebrekkig	Wederzijds onbegrip over hoe processen lopen	Vergroten afstand politiek-bestuur-ambtenarij, meer ruimte voor lobby markt
Relatie overheid-bedrijfsleven gespannen	Overheid wordt in handelen als traag of zelfs onbetrouwbaar ervaren	Bedrijven zoeken andere wegen voor doelbereiking, afstand overheid-bedrijven vergroot

3.2 Suggesties voor verbetering

Behalve inzichten en diagnoses over kwesties die spelen dragen respondenten ook concrete suggesties voor verbetering aan: ingrepen die helpen om meer vat te krijgen op de verschillende kwesties van het digitaliseringsbeleid. Daarbij merken we op dat de meeste respondenten benadrukken dat ze ook niet precies weten hoe het anders moet (ze wensen de onderzoekers veel succes). Het zijn eerder denkrichtingen dan kant-en-klare oplossingen. Respondenten geven aan dat iedere oplossingsrichting, ook die door hen zelf aangedragen, onvolmaakt is: er zijn tal van nuances te maken, de context waarin en wijze waarop het vorm krijgt is van grote invloed op het slagen ervan. Tegelijkertijd is het duidelijk dat er allerlei ideeën voor oplossingen

‘rondzoemen’ in en rondom de departementen: er wordt onderling over gesproken. We noemen de verschillende suggesties. In het volgende hoofdstuk reflecteren we op de aard van deze suggesties.

Incrementeel verbeteren

Misschien niet meteen de meest in het oog springende suggestie, maar veel respondenten geven aan dat het misschien zo slecht nog niet gesteld is met de governance van het digitaliseringsbeleid. Ze herkennen wel of gedeeltelijk de problemen zoals geschetst in de vorige paragraaf, maar stellen dat het verbeteren niet per se grote governance ingrepen nodig heeft. Veel eerder zoekt men het in incrementele verbeteringen, zoals beleidsbrieven op elkaar afstemmen en kritischer kijken naar nut en noodzaak van overleggen. Een aanpak die ook wel bekend staat als strategisch instrumentalisme of zoals Lindblom (1959) het noemt ‘muddling trough’, wat vertaald kan worden als ‘voortmodderen’ – zo goed en zo kwaad als dat gaat. Respondenten die deze aanpak voorstellen zijn zelfs een beetje huiverig voor grote ingrepen, met name als dat ertoe leidt dat inhoudelijke dossiers niet meer bij gespecialiseerde departementen liggen. Men wil graag voortbouwen op de NDS, en hier meer gewicht aan geven, bijvoorbeeld door het als ophangpunt te gebruiken bij het vesturen van beleidsbrieven naar de Tweede Kamer. Hieruit voortvloeiend is het nodig dat ministeries meer mensen ‘vrijspelen’ die in teams aan digitaliseringsvraagstukken werken.

Deze oplossing is vergelijkbaar met de wijze waarop ook in andere domeinen vraagstukken integraal worden opgepakt. De aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit is in dat kader een interessant voorbeeld. Op steeds meer plekken werken organisaties als politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst, gemeenten, provincies en departementen aan een integrale aanpak. Voorheen hielden zij zich ook al met dit vraagstuk bezig, maar vanuit de eigen invalshoek en logica: de politie concentreerde zich op criminelen oppakken, het Openbaar Ministerie op criminelen opsluiten en de Belastingdienst op crimineel vermogen afpakken. In een integrale aanpak moeten die verschillende invalshoeken én achterliggende waarden worden samengebracht, wat soms goed gaat maar soms ook botst bijvoorbeeld bij een keuze voor een aanpak die zich meer richt op preventie in plaats van repressie. Vanuit die optiek is het ‘voortmodderen’ – ook bij digitalisering – logisch onderdeel van de omslag van een individuele naar integrale benadering van vraagstukken; het hoort er nu eenmaal bij.

Minister van Digitale Zaken

Enkele respondenten pleiten ervoor een Minister van Digitale Zaken aan te stellen in het komende kabinet, inclusief eigen staf en budget. De minister moet de verschillende dossiers kunnen stroomlijnen. De bedoeling is dat vooral generieke dossiers, die dus dominant domeinoverstijgend zijn, bij deze,

minister komen te liggen. Deze minister moet dan ook een eigen budget en staf hebben. Die vervolgens kan worden ondergebracht bij een nieuw te vormen ministerie of een reeds bestaand ministerie, zoals de minister van Rechtsbescherming die onder het ministerie van Justitie en Veiligheid valt. Dit past bovendien goed bij de structuur die de Tweede Kamer aan wil nemen met een vaste commissie voor digitale zaken. Het aanstellen van zo'n minister brengt een verschuiving van dossiers met zich mee, en is dan ook een stevige ingreep. Respondenten geven aan dat dit nodig is om 'stappen te zetten' en 'door te pakken': zo'n minister mét middelen heeft doorzettingsmacht tot op het hoogste niveau. Voor het bedrijfsleven en de samenleving is er bovendien meer eenduidigheid. Het vraagstuk van digitalisering is te groot en urgent om gefragmenteerd door te zetten.

Deze oplossing is vergelijkbaar met het model zoals ze dat kennen in het Verenigd Koninkrijk. Daar is een departement van 'Digital, Culture, Media and Sport' met een 'secretary of state' en twee digi-ministers (Digital and Culture en Media and Data). Het doel van dat ministerie is gericht op groei en innovatie en doorkruist allerlei beleidsterreinen (sport, erfgoed, cultuur, media, burgerparticipatie). Een minister van Digitale Zaken in Nederland zou overigens ook een heel andere invalshoek kunnen hebben dan die in het Verenigd Koninkrijk welke gericht is op groei en innovatie.

(vice)premier met coördinerende taak digitalisering

Andere respondenten geven aan wat te zien in het idee van een speciale minister zonder portefeuille – hoewel dat uiteraard wel zou kunnen: een vicepremier¹⁴. Bij voorkeur moet deze minister een 'zwaargewicht' zijn die veel voor elkaar kan krijgen door gezag, ervaring en charisma. Deze vicepremier heeft geen eigen ministerie, maar stuurt desondanks een aantal ministers aan – zoals bijvoorbeeld de ministers van EZK, BZK en JenV, op het gebied van digitalisering. Het is een coördinerende rol, een hiërarchie binnen de ministers, gericht op een thema (digitalisering) waar verschillende ministeries mee te maken hebben. Het aanstellen van een vicepremier is in zichzelf al een teken dat ergens beleidsprioriteit aan wordt gegeven. Doordat het een minister betreft zijn digitale zaken expliciet belegd in de ministerraad – wat voor een staatssecretaris niet geldt. Ook dit sluit aan bij de nieuwe aanpak van de Tweede Kamer.

14 In een van de gesprekken is ook de optie besproken om de premier een dergelijke coördinerende taak voor digitalisering toe te dichtten. De idee hierachter is dat bijna alle dossiers een sterke digitale component hebben dan wel krijgen: fysieke en virtuele vraagstukken raken steeds meer verweven. Dit voorstel ligt in lijn met de oprichting van een Nationale Veiligheidsraad onder leiding van de minister-president als antwoord op veiligheidsvraagstukken in een snel ontwikkelende wereld, waar de WRR ook voor pleit in het rapport 'Veiligheid in een wereld van verbindingen' uit 2017.

Deze oplossing is vergelijkbaar met het model zoals de Europese Commissie die hanteert. Zij hebben een executive vice-president voor 'A Europe fit for the Digital Age' (Margrethe Vestager). In totaal zijn er drie van zulke executive vice-presidents, waarvan Frans Timmermans degene is die het thema klimaat onder zijn hoede heeft. Het is haar taak om samen met verschillende commissieleden van specifieke departementen leiding te geven aan een digitale strategie voor Europa, zowel in termen van economische kansen als in termen van de bescherming van democratie en de open samenleving.

Regeringscommissaris

Weer anderen denken dat een hernieuwde rol van een stevige regeringscommissaris kan helpen om het probleem van digitalisering aan te pakken. Een regeringscommissaris wordt ingesteld als men verwacht dat (een onderdeel van) een departement, een akkoord of deal en/of een zbo niet geschikt zijn om een bepaalde opgave te realiseren. De regeringscommissaris is iemand, per definitie, met veel bestuurlijke ervaring die als geen ander verschillende invalshoeken en belangen aan elkaar kan knopen. Bovendien moet een regeringscommissaris een plan uitvoeren, die mogelijk over een of meerdere kabinetsperiode(s) heengaat. Hierdoor kan er meer duurzaamheid in het aanpakken van digitalisering worden bereikt. De bedoeling is dat het geen politieke aanstelling is, maar dat deze commissaris 'boven de partijen' staat. Tegelijkertijd wordt van de regeringscommissaris wel gevoel verwacht voor de politiek-bestuurlijke context waarin het vraagstuk gestalte krijgt: de lange termijn moet immers wel met de korte termijn worden verbonden. Er is echter geen sprake van dat de regeringscommissaris ministers aanstuurt of aanzit bij de ministerraad.

Nederland heeft een rijke ervaring met regeringscommissarissen. Zo was er natuurlijk de Digicommissaris, met name gericht op de digitale overheid (dus een smaller bereik dan het thema zoals dat in dit essay centraal staat). We hebben een Deltacommissaris – om ons te beschermen tegen het water. En meest recent voorbeeld is de regeringscommissaris (Nationaal coördinator) in Groningen (voor het versterken van gebouwen). Regeringscommissarissen moeten vaak ook interbestuurlijk handelen, wat volgens sommigen zeer relevant is in de digitaliseringskwestie – zowel in internationale als in lokale zin.

Agentschap Digitalisering

Er zijn eveneens respondenten die denken dat het kan helpen als digitaliseringsbeleid meer op afstand wordt geplaatst. Dat wil zeggen: haal het weg bij ministers die er sier mee willen maken, maar zo integraal beleid frustreren. Nederland kent natuurlijk een lange traditie van het op afstand plaatsen en verzelfstandigen van functies, en hier komt de idee van het agentschap naar voren. Op dit moment zijn er zo'n dertig agentschappen, denk aan

Rijkswaterstaat (RWS), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Het op afstand plaatsen heeft overigens een dubbel karakter: agentschappen zijn uitvoerende diensten van ministeries, die zelfstandig opereren maar wel onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Zelfstandig functioneren is in zekere zin dan ook relatief. Wat het wel doet, en soms wordt daar de idee van depolitisering aan gekoppeld, het haalt vraagstukken weg uit de kern van de politieke arena. Door de aanpak van digitalisering te verschuiven naar een agentschap wordt het beleid direct gekoppeld aan uitvoering. Het agentschap levert zelfstandig en tegen betaling producten of diensten aan organisaties binnen het Rijk. Ook kan een agentschap kritisch en onafhankelijk toezicht houden op het digitaliseringsbeleid. Hoewel er een minister verantwoordelijk moet zijn voor het agentschap, is de verhouding gebaseerd op een contractuele relatie: er worden afspraken gemaakt over prestaties, kwaliteit, kosten en risico's. Daarbinnen heeft het agentschap vrij spel. Het ministerie houdt toezicht op het agentschap. Mogelijk zou dit agentschap moeten werken op basis van meerdere contractuele relaties met verschillende ministeries. Het grote voordeel van het agentschap is dat het expertise kan bundelen en meteen tot uitvoering over kan gaan. Juist in het beleidsdomein van digitalisering is de wens om 'door te pakken' groot. Daarnaast ligt in de idee van een agentschap besloten dat er objectievere besluiten genomen worden. Op basis van goed onderbouwde argumentatie worden de voor- en nadelen tegen elkaar afgezet en kan er een keuze worden gemaakt, zonder daarbij 'gehinderd' te worden door (partij) politieke belangen en ambities.

Het grote voorbeeld is hier het Deense model, een land dat sowieso goed bekend staat als het gaat om digitaliseringsbeleid. Zij hebben sinds 2011 een Agentschap voor Digitalisering, verbonden aan het Ministerie van Financiën. Zij hebben de leiding als het gaat om het digitaliseringsbeleid van de overheid. Ze hebben drie taken, namelijk dat 1) publieke digitale diensten, snel, gemakkelijk en van hoge kwaliteit moet zijn; 2) digitalisering gunstige condities moet creëren voor economische en sociale groei; en 3) veiligheid en vertrouwen centraal staan. De politiek stelt de ambities, het agentschap voert uit. Het is een omvangrijk agentschap met allerlei specialistische afdelingen, bijvoorbeeld op het gebied van data, digitale diensten, digitale inclusie en cybersecurity.

Netwerk digitalisering

Niet vaak gehoord, maar toch genoemd: een netwerkaanpak voor digitalisering. Voorstanders van deze vorm van organiseren wijzen op het sterk 'marktgedreven' karakter van de digitalisering. Anders dan bij andere (transitie) vraagstukken laat digitalisering zich eerder als een privaat-publiek vraagstuk duiden, dan een publiek-privaat vraagstuk: de markt ontplooit van alles en de vraag is hoe de overheid hierop kan inspelen. Met name partijen buiten

de rijksoverheid, zoals lokaal bestuur of het bedrijfsleven, hopen op een dergelijke netwerksturing. In een netwerkaanpak wordt er gestuurd op het vormgeven van beleid in samenwerking met maatschappelijke en interbestuurlijke partners. De overheid geeft sturing voor een deel uit handen. Hoewel de NDS voor een deel gebaseerd is op een dergelijke vorm van netwerksturing, mag het grootscher worden ingezet, bijvoorbeeld door het maken van een ‘akkoord’ of ‘deal’ (het digi-akkoord of de digideal). Groot voordeel van deze benadering is dat niet alleen interbestuurlijke maar ook publiek-private samenwerking op de voorgrond komt te staan, wat juist bij dit beleidsthema – waar innovatie en bescherming elkaar ontmoeten – zo belangrijk is.

Er is inmiddels een rijke traditie van het sluiten van akkoorden en deals in Nederland. Het Klimaatakkoord is een interessant voorbeeld hiervan, temeer omdat dit ook gaat over een grootschalig en meerjarig transitievraagstuk waarin niet alleen publieke maar ook private partijen meedoen. Niet voor niets heeft de Europese Commissie klimaat en digitalisering als belangrijkste vraagstukken voor de komende jaren gedeut. Een soortgelijke aanpak van digitalisering, middels publieke-private samenwerkingsconstructies in netwerken, zou ook in dat licht moeten worden gezien, is de gedachte.

Reorganisatie en cultuurverandering rijksdienst

Er zijn ook respondenten die aangeven dat als we willen dat Nederland weer mee gaat doen in de top van innovatie en open samenlevingen, de cultuur in en organisatie van de rijksdienst fundamenteel moet veranderen. Deze ‘oplossing’ omvat de gehele wijze van werken in het openbaar bestuur en betreft in het bijzonder het ambtenarenapparaat. Zo wordt gesteld dat de wildgroei aan overlegstructuren vooral komt doordat ambtenaren niet genoeg mandaat en vertrouwen van hun leidinggevendenden krijgen om een dossier uit te werken. Daardoor gaan ambtenaren altijd bij anderen en superieuren om bevestiging en goedkeuring vragen. Verantwoordelijkheid wordt niet gevoeld en daardoor ook niet genomen. Lastige dossiers worden ‘afgeschoven’ naar andere departementen en afdelingen of ‘opgeduwd’ naar hogere functies (van beleidsmedewerker naar afdelingshoofd naar directeur, enzovoort). En doordat men er op gericht is de eigen minister uit de wind te houden, kunnen interdepartementale beleidsvragen als stroperig en conflictueus worden ervaren. Cultuurverandering kan plaatsvinden door bijvoorbeeld kritisch te kijken naar de invulling en werking van de ministeriële verantwoordelijkheid, de ‘Oekaze-Kok’, flexibilisering van personeelsbeleid (om meer talent aan te trekken) en leren werken op basis van vertrouwen en mandaatverstrekking. In plaats van een dominante gerichtheid op departementen moet het dominant gaan over project- of opgaveteams die een eigen mandaat krijgen om gestelde doelen te behalen.

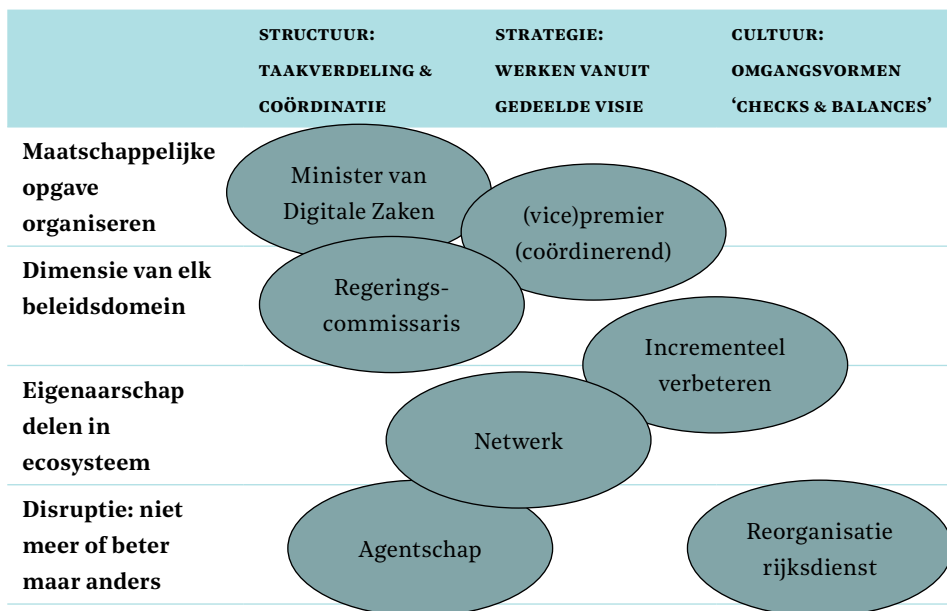
Hier wordt vooral met enige jaloezie gekeken naar het bedrijfsleven of andere organisaties die bekend staan als 'high performance organizations' – of gewoon als organisaties waar het fijn en goed werken is. In dergelijke organisaties gaat men uit van vertrouwen, openheid (geen opportunisme), zijn organisaties vaak plat georganiseerd (weinig managers) en voelen professionals zich eigenaar van en verantwoordelijk voor hun werk. Om het anders te zeggen: zij werken vanuit 'de bedoeling', en niet vanuit de systeemwereld (Hart, 2012). De roep om een dergelijke grootschalige reorganisatie bij de rijksdienst is niet nieuw, zo was er tussen 1982-1986 een regeringscommissaris voor de Reorganisatie van de Rijksdienst en een secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst tussen 2007-2010 naar aanleiding van de notitie 'De verkokering voorbij. Naar een slankere en effectievere overheid' afkomstig van het SG-beraad.

VORMSUGGESTIE	OPLOSSINGSRICHTING	ACHTERLIGGENDE IDEEËN
Incrementeel verbeteren	Voortmodderen	Voortbouwen op bestaande praktijk, om ook recht te doen aan verschillende belangen en reeds gezette stappen
Minister van Digitale Zaken, met eigen staf en budget	Krachtig leiderschap	De verantwoordelijkheid nemen, om stroperigheid en besluiteloosheid te bestrijden
(vice)premier met coördinerende taak digitalisering (naar Europees model)	Afstemming stroomlijnen	Een systematische aanpak, om grilligheid te bestrijden en verzet en vertraging te minimaliseren
Regeringscommissaris Digitalisering (zoals Deltacommissaris)	Boven de partijen	Het algemeen belang centraal stellen, om onderlinge belangenstrijd te voorkomen
Agentschap Digitalisering (zoals in Denemarken)	Afwegingen objectiveren	Een analytisch-rationele benadering, om op basis van onderbouwde argumentatie keuzes te maken
Netwerk Digitalisering ('cloud'-achtige constructie)	Integraal werken	Alle invalshoeken meenemen, om kansen te pakken en alles in samenhang te kunnen bezien
Reorganisatie rijksdienst	Ambtelijk vakmanschap	Professional centraal, om meer eigenaarschap en verantwoordelijkheid bij ambtelijke organisatie te beleggen

Positionering van oplossingsrichtingen

We kunnen deze verschillende oplossingsrichtingen plotten in een rudimentair schema, gebaseerd op de onderscheidingen die we hebben gemaakt in het vorige hoofdstuk. We stelden dat de wijze waarop, en vanuit welk perspectief, er betekenis wordt gegeven aan het vraagstuk van digitalisering enerzijds en governance anderzijds uiteindelijk bepaalt welke diagnoses en oplossingen worden voorgesteld. De perspectieven op digitalisering noemden we *opgave*, *dimensie*, *gedeeld eigenaarschap* en *revolutie/disruptie*. De perspectieven op governance noemden we *structuur*, *strategie* en *cultuur*. We hebben de ambiguïteit ervan laten zien, wat onder meer betekent dat het vrijwel nooit of/of is. Toch zijn er wel degelijk patronen in te ontdekken. Dat laat onderstaand schema zien:

Figuur 6: oplossingsrichtingen governance en digitalisering



We hebben in bovenstaande figuur geprobeerd de verschillende suggesties te plotten naar de aard van de oplossing. De precieze plek in het overzicht van een oplossingsrichting is natuurlijk discutabel, want zoals veel respondenten ook aangeven, uiteindelijk bepaalt de precieze invulling van de oplossing in kwestie of deze zich meer als een structuur-, strategie of cultuuroplossing laat lezen. Hetzelfde geldt voor hoe digitalisering in deze wordt gezien: als een maatschappelijke opgave, beleidsdimensie, gedeeld eigenaarschap in het ecosysteem of disruptieve ontwikkeling.

Tegelijkertijd zijn de suggesties voor oplossingen wel steeds gebaseerd op een bepaalde denkrichting en valt er wel degelijk iets te zeggen over de aard van de oplossing. Zo is het instellen van een Minister van Digitale Zaken in wezen een andere oplossing dan de invoering van een Agentschap Digitalisering. Datzelfde geldt voor een regeringscommissaris in vergelijking met een netwerkorganisatie en de suggestie om op de reeds ingeslagen weg incrementeel te verbeteren in vergelijking met de huidige ambtelijke organisatiestructuur 'op de schop' te gooien om een cultuurverandering te bewerkstelligen.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat de verschillende varianten elkaar niet (per definitie) uitsluiten. Soms kunnen varianten ook heel goed samengaan en elkaar op bepaalde punten aanvullen. In het volgende hoofdstuk duiden we deze oplossingsrichtingen naar hun aard en bespreken we de achterliggende kansen en risico's die er vanuit gaan.

4. De valkuil van versimpeling voorbij

De Digicommissaris

Op 1 augustus 2014 roept het kabinet een nieuwe regeringscommissaris in het leven: de Nationaal Commissaris Digitale Overheid, kortweg 'de Digicommissaris'. Hij komt daarmee in een reeks van andere regeringscommissarissen, functionarissen die door de regering met een speciale taak zijn belast, waaronder de regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst, de regeringscommissaris voor jeugd- en jongerenbeleid en de Deltacommissaris. Voor een periode van vier jaar moet hij als overheidsbrede regisseur regie voeren op de (door)ontwikkeling van de generieke digitale infrastructuur.¹⁵

Doel is het realiseren van een solide en toekomstbestendige digitale overheid. Om dit te kunnen doen wordt hij ondersteund door een Bureau Digicommissaris van vijftien medewerkers afkomstig uit diverse organisaties van alle overheidslagen. Onder regie van de Digicommissaris maken overheidsorganisaties plannen over de voortgang en (door)ontwikkeling van een veilige en betrouwbare digitale overheid. Deze plannen worden jaarlijks vastgelegd in het nationale programma Digitale Overheid (Digiprogramma). Besluitvorming vindt plaats in een aantal overlegorganen, het Ministeriële Commissie Digitale Overheid, Nationaal Beraad Digitale Overheid, Regieraden en Klankbordgroep Bedrijven, die onder regie van de Digicommissaris vallen.

Een kleine drieënhalf jaar later, op 17 januari 2018, draagt de Digicommissaris tijdens het laatste Nationaal Beraad Digitale Overheid het stokje over aan de staatssecretaris van BZK die in het eerder dat jaar aangetreden kabinet portefeuillehouder digitale overheid is. Over het succes van de Digicommissaris heerst verdeeldheid, er klinken zowel positieve als kritische geluiden.

In het boek 'Dienen en beïnvloeden. Verhalen over ambtelijk vakmanschap' zeggen 't Hart en Kuijken (2018, p. 154) daarover: *'Hij had als 'digicommissaris' met een nog veel groter aantal departementen, diensten en andere overheden →*

¹⁵ Website Digitale Overheid: <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/archief/digicommissaris/>

te maken, die ieder op hun eigen manier invulling wensten te geven aan digitalisering en e-government. Hij trok aan de bel, belegde sessies, stampvoette, wees partijen op de groeiende urgentie van systeeminnovaties die nodig waren om in Nederland een geïntegreerde, efficiënte en betrouwbare elektronische overheid tot stand te brengen. Maar hij liep grotendeels vast in Haagse loopgraven.'

4.1 Terugkerende twijfels en repeterende patronen

Dat de governance van digitalisering een complex vraagstuk is wordt door iedereen beaamd. Ondanks die vaststelling van complexiteit volgen veel van de voorgestelde suggesties de weg van het beheersen en bestrijden in plaats van het erkennen en benutten hiervan door te zoeken naar manieren om hier verstandig mee om te gaan. Versimpeling ligt al snel op de loer, soms zelfs tegen beter weten in. Ook in de onontwarbare kluwen van het digitaliseringsbeleid komen dergelijke versimpelingen regelmatig terug. Aan het einde van het vorige hoofdstuk hebben we een serie suggesties voor oplossingen benoemd, zoals aangedragen door respondenten. Hoewel het zo kan zijn dat elke suggestie een productieve impuls geeft aan het denken over governance ten aanzien van digitalisering, zijn met het doorvoeren van dergelijke interventies ook inherente valkuilen verbonden die de governance uiteindelijk niet overzichtelijker maar uiteindelijk juist alleen maar ingewikkelder maken. Sterker nog, het kan zelfs leiden tot paradoxale bijwerking: dat wat de gekozen vorm op zou moeten lossen werkt het juist in de hand. In plaats van dat het helpt om wildgroei van overlegstructuren terug te dringen neemt het aantal overleggen alleen maar toe, de tempoversnelling die wordt nagestreefd blijkt in de praktijk eerder tot vertraging te leiden en het beoogd eigenaarschap wordt niet versterkt maar eerder verzwakt. Per eerder besproken vormsuggestie bespreken we kort de belangrijkste risico's en mogelijke bijwerkingen.

Incrementeel verbeteren

Opvallend veel respondenten pleiten voor een misschien op het oog niet heel ambitieuze aanpak, namelijk die van de reeds ingezette weg voortzetten en waar mogelijk verbeteringen door te voeren maar grote ingrepen achterwege te laten. Een idee dat in lijn ligt met de Nederlandse cultuur van polderen: met elkaar om tafel, vanuit verschillende machtsposities en belangen proberen om een gezamenlijke oplossing te bewerkstelligen. Iets negatiever gezegd: de oplossing wordt 'uitonderhandeld'. Het eindresultaat is vaak niet voor iedere betrokkene de ultieme oplossing, maar wel een oplossing waar iedereen zich, min of meer, in kan vinden. Een werkbare middenweg. Hoewel dit aantrekkelijk klinkt ligt hier de valkuil op de loer van verzanding. Deze governancevorm werkt immers het beste als de koers duidelijk is: de stip op

de horizon waarnaartoe gewerkt wordt. Wanneer dit echter niet zo is, en er wel belangrijke keuzes moeten worden gemaakt en beslissingen genomen, bestaat het risico dat er een remmende werking optreedt. Dit speelt in het bijzonder in contexten waar sprake is van gevestigde belangen en de spelers elkaar onderling vaak ook goed kennen. In zekere zin is er sprake van machtsconcentratie: er zitten altijd dezelfde met elkaar om tafel en nieuwe, andere partijen worden daar niet als vanzelf bij uitgenodigd of toegelaten. Zij doen het al zo lang zo, en dat gaat op zich prima, waarom het dan onnodig ingewikkelder maken? Nieuwe en andere geluiden worden afgedaan als bekend, onzinnig of niet haalbaar. Het systeem heeft als het ware een natuurlijk defensiemechanisme waarmee het zichzelf in stand houdt maar ook vernieuwing lastig maakt. Andersom geldt dat andere partijen, vaak al op voorhand, terughoudend zijn om zich bij de samenwerkende partijen te melden – of daar zelfs helemaal geen poging toe wagen. In de praktijk is het vaak niet zo scherp dat er in- en uitsluiting optreedt, maar leidt het er veeleer toe dat dingen gaan zoals ze gaan omdat ze altijd al zo gaan.

Minister van Digitale Zaken

In met name het publieke debat vaak gehoord, en ook bij enkele respondenten, is de idee van een Minister(ie) van Digitale Zaken. Een persoon (en organisatie of directie) die verantwoordelijk is voor digitalisering bij de rijksoverheid. Niet alleen wordt daarmee duidelijk wie vanuit het kabinet verantwoordelijk is voor het thema, maar ook direct aanspreekpunt kan zijn voor de Tweede Kamer op dat gebied – dat met een vaste Kamercommissie Digitale Zaken hier ook al op voor sorteert. Ook hiervoor lijkt te gelden dat hoe logisch de suggestie ook is van krachtig leiderschap om het thema ‘eindelijk’ echt stevig op te pakken en uit de context van het bijzondere en bijzaak te trekken, bestaat er ook het risico dat het thema verwatert. Nu er één iemand verantwoordelijk voor is, betekent dit immers ook dat anderen hier niet meer het voortouw in hoeven te nemen. Een afwachtende houding en gemakzucht bij andere departementen wordt daarmee in de hand gewerkt, want waarom zou een bewindspersoon zich vol inzetten op een bepaald thema als uiteindelijk ‘toch’ de minister van Digitale Zaken ermee aan de haal gaat? Dit werpt zelfs de vraag op of het toewijzen van een dergelijke functie niet alleen maar meer leidt tot het ‘afschuiven’ van digitaliseringsvraagstukken naar het nieuwe departement: zij gaan nu namelijk over digitalisering. Daar komt bij dat het de vraag is in hoeverre het mogelijk is om een complex vraagstuk als digitalisering wat naast generieke ook tal van specifieke aspecten kent ‘plat te slaan’ en onder één noemer samen te brengen. Om die reden is dit ook de vormsuggestie waar – behalve de voorstanders – respondenten het meest terughoudend over zijn.

(vice)premier met coördinerende taak digitalisering

Een veel gehoorde vormsuggestie is die van een vicepremier met een coördinerende taak, vergelijkbaar met het Europees model en de rol die vice-president Margrethe Vestager heeft. Deze vorm combineert verschillende vormsuggesties: krachtig leiderschap in de vorm van een vicepremier maar zonder daarbij alles aan één bewindspersoon of departement op te willen hangen vanwege de coördinerende taak. Toekenning van politiek belang en aandacht, zonder bijbehorende persoonlijke scoringsdrift. Tegelijkertijd lijkt hier, net als bij het model van de Minister Digitale Zaken, het risico van verzanding op de loer te liggen. De vicepremier heeft in zijn coördinerende taak als belangrijkste doel om de afstemming tussen departementen op het gebied van digitalisering te stroomlijnen, meer systematisch digitaliseringsvraagstukken op te pakken. Hoewel dat overzichtelijk klinkt, kan de praktijk nog weleens behoorlijk weerbarstig blijken. Het onderscheid tussen met name generieke en specifieke vraagstukken is immers niet zo makkelijk te maken. Waar bij het minister-model het gevaar op de loer ligt dat alles naar dat departement wordt toegeschoven, geldt bij het vicepremier-model dat er alleen nog maar meer afstemming plaatsvindt vanuit het oogpunt van coördinatie. Daar komt bij dat hier ook het budget-vraagstuk meespeelt: blijven de afzonderlijke ministeries eigen budget houden voor specifieke digitale vraagstukken en/of gaat de vicepremier dat ook coördineren – en daar dus ook streng op toezien?

Regeringscommissaris Digitalisering

Een suggestie die door respondenten met enige aarzeling wordt voorgesteld, vaak ook vanwege de directe link met de eerdere Digicommissaris. Grootste meerwaarde van dit model is dat de regeringscommissaris in een zekere politieke luwte kan opereren en wordt geacht boven de partijen te kunnen staan. Voor meerjarige vraagstukken die niet direct politieke aantrekkingskracht hebben maar wel een zeker belang wordt toegedicht een interessante vorm. In die depolitisering schuilt echter ook direct het gevaar, omdat het een functie blijft waar weinig doorzettingsmacht aan wordt toegedicht en uiteindelijk een advies uitbrengt waar de bewindspersonen zich over buigen. De verhouding bewindspersoon-regeringscommissaris blijft ten alle tijden onevenwichtig in die optiek. Daar komt bij dat het een relatief eenzame functie betreft: iemand wordt ervoor aangewezen en gaat daarvoor op pad, vaak samen met enige ambtelijke ondersteuning in de vorm van een staf, maar zonder dat hij politieke rekenschap hierover hoeft af te leggen. Respondenten vragen zich daarbij af of in de fase waarin het digitaliseringsvraagstuk zich inmiddels bevindt, het aanstellen van een regeringscommissaris nog wel passend is of eigenlijk al een gepasseerd station: zijn er niet stevigere politiek-bestuurlijke ingrepen vereist?

Agentschap Digitalisering

Een volgende vormsuggestie is die van het Agentschap Digitalisering, alleen al vanwege de andere vorm en opzet anders dan de reeds besproken vorm-suggesties. Belangrijkste waarde die aan deze vorm wordt toegeschreven is die van de objectieve blik van de buitenstaander die doch dwingend kan zijn. Diezelfde waarde legt meteen ook de grootste valkuil bloot: namelijk dat het een analytisch-rationele oplossing voor een politiek gedreven vraagstuk is. Digitalisering gaat immers over waardenafwegingen, waarbij voortdurend keuzes moeten worden gemaakt welke waarde het zwaarst weegt. Beslissingen die uiteindelijk enkel aan de politiek als hoogste bestuursorgaan zijn. Daar komt bij dat hier ook het risico op de loer ligt dat het Agentschap Digitalisering als objectief en onafhankelijk wordt gepresenteerd maar door de kritische buitenwacht als uitvoeringstak van de overheid – of zelfs een specifiek departement – wordt geduid. In plaats van objectieve buitenstaander verwordt het agentschap dan al snel tot ‘hired gun’, onderzoekers of rekenmeesters in dienst van de overheid om beleidskeuzes te onderbouwen.

Netwerk Digitalisering

De idee van een netwerk digitalisering is niet vaak geopperd, maar het achterliggend idee van netwerkend werken is wel degelijk interessant. Juist ook omdat het digitaliseringsbeleid in breder perspectief plaatst en het interdepartementaal beleid verknoopt met inzet van andere partijen op andere plekken. Tegelijkertijd zit hier de spanning vooral in de vraag wat voor rol de rijksoverheid bij het digitaliseringsvraagstuk moet en ook kan nemen. Waar op andere dossiers het heel vanzelfsprekend is dat het Rijk de leiding neemt, is het bij digitalisering nog maar de vraag of dat ook zo is. Eerder benoemden we al dat digitalisering bij uitstek een marktgedreven kwestie is en eerder als privaat-publiek dan publiek-privaat kan worden bestempeld. Tegelijkertijd raakt digitalisering wel allerlei publieke waarden, zoals privacy, marktmacht en toegankelijkheid, waar de overheid een belangrijke rol en verantwoordelijkheid heeft. De rol van regisseur in een dergelijk netwerkconstruct is in dat kader ingewikkeld, zo niet problematisch. Want waar is die rol dan op gebaseerd? Op kennis of kunde? Op financiële middelen? Of op juridische slagkracht? In het verlengde daarvan ligt de vraag hoe taken, rollen en verantwoordelijkheden in netwerken zijn belegd: wie is waarvoor en wanneer verantwoordelijk – en dus ook aanspreekbaar? Gezamenlijk optrekken betekent immers ook de grenzen opzoeken van wat wel en niet werkt en dat schuurt, botst en wrijft. De wens om een betere aansluiting te maken met de Tweede Kamer en het bedrijfsleven is daarmee niet vanzelfsprekend – hoewel niets doen uiteraard ook geen garantie is voor succes.

Reorganisatie rijksdienst

Tot slot is er de suggestie tot een stevige ingreep in de organisatie van de rijksoverheid en dan in het bijzonder de cultuur binnen het ambtelijk apparaat. Voorstanders van deze aanpak wijzen op het disruptieve karakter van digitalisering en de noodzaak van een soortgelijke aanpak. Zij stellen dat de huidige manier van werken binnen de rijksdienst niet gaat helpen bij het realiseren van een geslaagde digitale transformatie. Om de digitalisering tot een succes te maken zijn stevige ingrepen nodig. In deze aanpak wordt sterk ingezet op het (weer) centraal stellen van het ambtelijk vakmanschap. De vraag is echter of een dergelijke aanpak ook tot de gewenste resultaten leidt, of juist het tegengestelde bewerkstelligt. Wanneer de conclusie is 'het gaat niet goed' en 'alles moet anders' kunnen ambtenaren dit ook op zichzelf betrekken, gezien zij immers onderdeel uitmaken van de organisatie waar het dan schijnbaar niet goed gaat en beter moet. In plaats van meer ruimte te organiseren voor eigen inbreng, verantwoordelijkheid en professionaliteit kan *juist* ook een cultuur ontstaan van angst en onzekerheid. Er ontstaat weerstand in de organisatie in plaats van de 'bevrijding' die wordt nagestreefd, met alle gevolgen van dien: medewerkers (h)erkennen de noodzakelijk geachte veranderingen niet, de reorganisatie leidt alleen maar af van de dagelijkse werkzaamheden waardoor de productiviteit enkel vermindert, de structuur verandert wel maar de cultuur niet, de beste mensen vertrekken naar rustigere plekken, enzovoort. Het is met een reden dat reorganisaties vaak omstreden zijn: de belofte aan de voorkant blijkt vaak mooier dan de realiteit aan de achterkant. Reorganisaties zijn geen garantie voor succes – hoewel dat soms wel de idee lijkt.

VORMSUGGESTIE	VALKUILEN VAN VERSIMPELING	PARADOXALE BIJWERKINGEN
Incrementeel verbeteren	Verzanding, wat machtsconcentratie en tempo-verlies in de hand werkt	Wildgroei aan overleg niet verminderd maar juist vermeerderd
Minister van Digitale Zaken, met eigen staf en budget	Verwatering, wat een afwachtende houding en gemakzucht in de hand werkt	Actiegerichtheid niet vergroot maar verkleind
(vice)premier met coördinerende taak digitalisering (naar Europees model)	Versimpeling, wat verstarring en bureaucratie in de hand werkt	Toedeling van vraagstukken niet duidelijker maar juist onduidelijker

VORMSUGGESTIE	VALKUILEN VAN VERSIMPELING	PARADOXALE BIJWERKINGEN
Regeringscommissaris Digitalisering (zoals Deltacommissaris)	Vereenzaming, wat verlies van (proces)legitimiteit en urgentie in de hand werkt	Eigenaarschap niet versterkt maar juist verzwakt
Agentschap Digitalisering (zoals in Denemarken)	Depolitisering, wat verlies van (politieke) legitimiteit en onafhankelijkheid wetenschap in de hand werkt	Botsing van waarden niet opgelost maar juist onderdrukt
Netwerk Digitalisering ('cloud'-achtige constructie)	Verknoping, wat discussies over rollen en verantwoordelijkheden in de hand werkt	Aansluiting bij Tweede Kamer en bedrijfsleven niet verbeterd maar juist verslechterd
Reorganisatie rijksdienst	Vlucht vooruit, wat weerstand en hindermacht in de hand werkt	Gevoelde ambtelijke professionaliteit en verantwoordelijkheid niet versterkt maar verzwakt

4.2 Snelle antwoorden voor trage vragen?

Hoe governance-ingrepen uiteindelijk uitwerken staat niet vast. Dat komt doordat dergelijke ingrepen tenminste twee vormen van complexiteit kennen: een technisch-inhoudelijke en een politiek-strategische complexiteit. Technisch-inhoudelijk (de vraag hoe bijvoorbeeld de structuren of departementen zich tot elkaar verhouden, wat een specifiek of wat een generiek thema is in digitalisering, hoe processen zijn vastgelegd) is de complexiteit van digitalisering nog enigszins te objectiveren, hoewel het dusdanig ingewikkeld en verweven met elkaar is dat we onmogelijk alle causale of indirecte relaties kunnen uittekenen.

De complexiteit van digitalisering is evenwel maar voor een deel technisch-inhoudelijk: er zit ook steeds een politiek-strategisch element aan. Zo heeft digitalisering misschien politiek gezien niet de aandacht die sommigen vinden dat het verdient. Bewindspersonen zijn te veel met hun eigen zichtbaarheid, en te weinig met samenwerking op dit onderwerp bezig. Ambtenaren durven hun vingers niet aan dossiers te branden en 'duwen' ingewikkelde kwesties naar boven. Politiek-strategische complexiteit is subjectief, is heel grillig en laat zich niet beheersen. Bovendien hangen dergelijke vraagstukken altijd met andere vraagstukken samen, en zijn ze niet te isoleren. Zelfs de omschrijving of definitie van het vraagstuk is onderdeel van de politiek-strategische complexiteit. Digitalisering als algemeen

fenomeen trekt immers niet echt volle zalen: veel nuttiger zijn falende ICT-projecten, datalekkende uitvoeringsorganisaties of spionerende buitenlandse bedrijven.

Het is bekend dat juist als men in organisaties (van privaat tot publiek) te maken heeft met complexe vraagstukken, men toch de oplossing gaat zoeken in het bestrijden en beheersen van de complexiteit – of het nu technisch-inhoudelijk of politiek-strategisch is. Versimpeling is dé grote verleiding van het sturen in complexiteit. Men zoekt snelle antwoorden op trage vragen (Wierdsma, 2005). Er vindt ‘complexiteitsreductie’ plaats: ingewikkelde vraagstukken worden teruggebracht naar een niveau waarop deze niet alleen begrijpelijk, maar ook behapbaar worden. Hoewel voor een deel dergelijke reducties noodzakelijk zijn om op een abstract niveau te kunnen denken en spreken over organiseren, ontstaat er een probleem als men vergeet dat er gereduceerd wordt. Op het moment dat de reductie wordt verabsoluteerd raakt men het zicht op de complexe werkelijkheid kwijt. Zo zijn er ook tegen-gestelde geluiden hoorbaar waar niet simplificatie of ontkenning van de complexiteit als oplossing wordt gezien, maar erkenning ervan juist de basis vormt. Bil en Teisman (2017) beschrijven een dergelijke aanpak in hun boek met de veelzeggende titel *‘Zit je vast? Maak het complexer!’*. Niet (alleen) het vereenvoudigen maar (ook) *ontvouwen van complexiteit* als managementstrategie zou centraal moeten staan bij dergelijke vraagstukken (zie ook: Den Uijl & Schulz, 2020).

4.3 Complexiteit: niet bestrijden (of wegedeneren) maar benutten

Governance ten aanzien van digitalisering vormgeven vraagt niet zozeer om het bestrijden als wel het benutten van de inherentie verbonden met deze complexe kwestie. Dat wil zeggen: specifieke ingrepen vanuit het oogpunt van vereenvoudiging kunnen helpen om (tijdelijk) iets aan het werk te zetten. Een dergelijke ingreep is daarom te karakteriseren als *symbolisch*, waarbij we expliciet opmerken dat dit niet een soort slap aftreksel van ‘werkelijk’ ingrijpen hoeft te zijn. Symbolische en instrumentele effectiviteit zijn zeer nauw met elkaar verweven. Sterker nog: zonder symboliek is er geen instrumentele effectiviteit mogelijk omdat dat wat we effectief vinden zijn oorsprong vindt in de sfeer van de symboliek (bijvoorbeeld de symbolische race tussen landen wie het beste is in digitalisering). Symbolische ingrepen kunnen zich voordoen als vereenvoudiging, maar zijn manieren om complexiteit te hanteren en te benutten juist omdat ze als symbolische ingrepen worden begrepen: het draait erom dat het iets in beweging – in

plaats van iets vastzet. Zo doet het er symbolisch wel degelijk toe wie coördineert, wie mee mag, kan en wil praten, hoe de timing is, wat er wordt besproken, waarnaar wordt verwezen, enzovoort. Als het gaat om de governance van digitalisering kan het helpen als de ingrepen symbolisch georiënteerd zijn. De governance van digitalisering is niet een gevecht om effectiviteit (krachtig leiderschap, systematisch werken, doorpakken, verbinden) maar om symboliek – dat uiteindelijk doorwerkt in effectiviteit. Zo zijn er een aantal zaken die bijvoorbeeld symbolisch problematisch zijn voor het digitaliseringsbeleid:

- Weinig aandacht in kabinetsplannen;
- Geen ministeriële onderraad;
- Kamerleden met ervaring op dit gebied vertrekken, en er komt weinig voor terug;
- Er wordt continu gesproken over een ‘tekortkomen’;
- De overheid loopt steeds ‘achter’, reageert traag, bij innovaties.

Het kan veel verschil maken of een komend kabinet symbolische prioriteit geeft aan digitalisering. Tegelijkertijd moet de hoop en energie van betrokken ambtenaren niet te veel uitgaan naar deze ‘oplossing’, maar juist naar het hanteren van en meebewegen met complexiteit. Complexiteit moet je niet bestrijden maar benutten. Dat verdwijnt niet ineens als de politieke wind gunstiger waait voor een bepaald beleidsvraagstuk. Sterker nog: we weten drommels goed dat politieke (symbolische) aandacht beleid ook heel ingewikkeld kan maken. Complexiteit biedt ook allerlei sturingskansen, die hoe dan ook relevant zijn in het digitaliseringsbeleid.

Wederzijdse afhankelijkheid van departementen in het digitaliseringsbeleid maakt gerichte beïnvloeding in een specifiek vraagstuk of project of proces lang niet altijd makkelijker. Het kan een boemerangeffect hebben: als de ene actor de andere in de wielen rijdt, zijn belang schaadt, hem probeert te ‘overrulen’ of aan de kant te zetten, is de kans groot dat hij dit in een volgende ronde of bij een ander vraagstuk of proces terugkrijgt. Kenmerkend voor interdependentie is ook de onoverzichtelijkheid. Omdat alles met alles samenhangt, kunnen onvoorziene effecten en vertraging aan de orde zijn. Maar de wederzijdse afhankelijkheid schept ook mogelijkheden voor beïnvloeding. Precies door de interdependentie ontstaan namelijk ook ruilmogelijkheden, dus kansen om te zeggen: ‘ik wil best iets voor jou doen, op voorwaarde dat je ook iets voor mij doet’. Afhankelijkheden zijn dus ook zeker uit te nutten en in die zin niet alleen belemmerend of schadelijk voor processen, maar zeker ook productief te maken.

Door wederzijdse afhankelijkheid en onoverzichtelijkheid kan men (tijdelijke) ambtelijke projectgroepen starten, dwars door de departementen heen, over een bepaald onderwerp dat men relevant acht, maar waar op directieniveau nog niet onmiddellijk steun voor is. Dit is ooit gebeurd met de aanpak van drones.

Hetzelfde geldt voor *fragmentatie*. In een omvangrijk netwerk van actoren waarin pogingen iets voor elkaar te krijgen al gauw verzanden, consequenties moeilijk te overzien zijn en al snel missers worden begaan, is niet met één eenduidige prikkel te bewerkstelligen dat alle neuzen dezelfde kant op staan en iedereen doet wat je zegt. De onvolkomen hiërarchie, het netwerk, de fragmentatie van partijen hindert het ontstaan van eenduidige consequenties uit sturingsimpulsen. Tegelijk schept dat ook kansen voor beïnvloeding. Juist als fragmentatie aan de orde is, zijn er kansen voor een verdeel-en-heers-strategie, het tegen elkaar uitspelen van actoren, het benutten van de medewerking van de één als uitnodiging voor een gedragsverandering aan de ander. En dat ook vanuit het idee dat als het niet overal onmiddellijk lukt, het altijd wel ergens raak is. Juist omdat iedereen binnen het netwerk zo'n verschillende rol en positie heeft. Met andere woorden, ook fragmentatie is niet alleen een belemmering, het biedt soms ook kansen.

De drie brieven aan de Kamer over AI, die door sommigen als exemplarisch worden gezien als het gaat om het beschrijven van falende governance, kunnen ook worden geduid als een knappe manier van het expliciteren van overeenkomst en verschil. Immers, er wordt in de brieven wel naar elkaar verwezen terwijl tegelijkertijd duidelijk wordt dat verschillende perspectieven en kennisachtergronden bepalen hoe naar een vraagstuk gekeken wordt. Dat kan zomaar verdwijnen op het moment dat er maar één brief zou liggen.

Uiteenlopende opvattingen maken beheersing en beïnvloeding lastiger – op het eerste gezicht althans. Ze zorgen voor eigenzinnigheid en soms ook voor onbereikbaarheid. Referentiekaders sluiten niet goed op elkaar aan, waardoor er onvoorziene of ongewenste dingen kunnen gebeuren. Opvattingen die niet gelijklopen, kunnen gebrek aan medewerking oproepen. Anderzijds schept dit ook kansen. Juist verschillen in opvatting nodigen immers uit tot zelfsturing en een zekere onafhankelijkheid ten opzichte van de beïnvloeding die niet alleen door onszelf maar ook door andere partijen (waarmee wij zelf van belang en opvatting verschillen) wordt gedaan. In die zin schept het feit dat opvattingen uiteenlopen, de manier waarop waarnemingen tot stand komen en van elkaar verschillen, ook kansen voor sturing.

In de Nederlandse bestuurstraditie zit een impliciet idee dat uiteenlopende opvattingen juist productief zijn voor goed beleid – mits ze worden uitgewisseld met het oog op het mogelijk maken van besluiten. Dit ‘schikken en plooiën’ gold al voor het bestuur van de zeven provinciën. Klassiek voorbeeld is de strijd om vrijheid van onderwijs die uiteindelijk in 1917 werd beslecht – dit wordt nog steeds als een grote politieke prestatie gezien. Deze traditie is er nog steeds, zoals is terug te zien in het hoge aantal relatief kleine Kamerfracties. Het klimaatakkoord is een voorbeeld van een dossier waar partijen met uiteenlopende opvattingen over dit dossier er met elkaar uitkwamen.

Veranderlijkheid is vrijwel steeds kenmerkend voor de praktijk van complexe besluitvorming. Natuurlijk maakt dat gerichte beïnvloeding soms lastiger en de consolidatie veel ingewikkelder, omdat steeds draagvlak dreigt af te brokkelen, coalities wijzigen, partijen van opvatting veranderen en wat vastlag ineens weer op losse schroeven blijkt te staan. Daardoor kunnen gerealiseerde effecten weglekken en moet eenmaal verworven steun telkens opnieuw herwonnen worden. En toch schept het ook kansen voor gerichte beïnvloeding, juist omdat nieuwe ronden steeds weer nieuwe kansen impliceren. Verlies in een eerste ronde kan worden bestreden en aangepast. En precies door die grilligheid ontstaan kansen die vooraf absoluut niet in beeld waren. Dat ‘serendipiteitselement’ moet ook worden meegenomen in het management van complexe besluitvorming.

In de nasleep van de toeslagenaffaire is er veel kritiek op algoritmes, terwijl in de jaren daarvoor dit een belangrijke inzet was in beleid. Dit biedt ineens kansen en onderhandelingsruimte voor beleid dat zich richt op grondrechten en discriminatie.

Kortom: complexiteit gaat niet verdwijnen, welke ingreep ook gedaan wordt. Het doet er wel toe welke ingreep gedaan wordt (in symbolische zin), maar alleen begrepen vanuit het feit dat met complexiteit gerekend moet worden. Op deze wijze naar governance kijken betekent dat het gaat om wat Beck *et al* (1994) *reflexieve modernisering* hebben genoemd. Besluiten dienen steeds voorlopig te zijn omdat de complexiteit je dwingt je steeds anders tot het vraagstuk te verhouden. Betekenissen liggen niet vast, zijn vloeibaar en kunnen steeds veranderen. Jezelf bestuurlijk vastzetten in een arrangement, en denken dat dit alles beter maakt (vanuit een maakbaarheidsgedachte) zal zich uiteindelijk tegen zichzelf keren. Juist op het terrein van digitalisering, waarbij het zo lastig is alle ontwikkelingen een plek te geven, is radicale voorlopigheid van governance vereist.

5. Waarde(n)volle governance

Het 5G-dossier

Het is medio april 2019 als het kabinet aankondigt extra onderzoek te doen naar nationale veiligheidsaspecten rond de invoering van het nieuwe mobiele netwerk 5G.¹⁶ Onder leiding van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid is daarvoor een interdepartementale Taskforce opgericht. De taskforce voert een risicoanalyse uit naar de kwetsbaarheid van 5G voor misbruik van deze technologie, zo schrijft de minister van Justitie en Veiligheid in een brief aan de Tweede Kamer. Aanleiding wordt vooral gevormd door de erkende dreiging vanuit China, waar bedrijven vandaan komen die kandidaat zijn voor levering van de technologie.

Achter de schermen vindt een verhitte politiek-bestuurlijke discussie plaats over hoe de invoering van het nieuwe mobiele netwerk gezien moet worden. De komst van 5G naar Nederland biedt economische kansen en benadrukt het belang van innovatie en technologische vooruitgang. Daarnaast wordt 5G als belangrijk gezien voor de positie van Nederland als een van de digikoplopers. Tegelijkertijd zijn er ook zorgen over Chinese invloed en staatsrechtelijke gevaren. In het onderzoek van de taskforce wordt primair naar veiligheidsaspecten gekeken, omdat duidelijk moet worden welke maatregelen nodig zijn om bij eventuele invoering ervan de risico's te beheersen. Economische groei kan enkel in een context van veiligheid plaatsvinden, zo is de gedachte. De Tweede Kamer zal worden geïnformeerd over de bevindingen van het onderzoek en vervolgens zal het kabinet een standpunt bepalen waarbij de verschillende waarden worden afgewogen en de voorwaarden worden geschetst op basis waarvan eventuele invoering mogelijk is.

Begin juli 2019 sturen de minister van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Economische Zaken en Koninkrijksrelaties een brief naar de Tweede Kamer, mede getekend door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waarin ze aangeven welke maatregelen genomen worden om 5G op een veilige en verantwoorde manier in Nederland te implementeren¹⁷. Inmiddels zijn de eerste maatregelen hiervan geïmplementeerd.

¹⁶ Financieel Dagblad, Kabinet stelt Taskforce in voor veiligheid rond 5G, 15 april 2019.

¹⁷ Ministerie van Justitie en Veiligheid, Kamerbrief kenmerk 2639346, Maatregelen bescherming telecomnetwerken en 5G, 1 juli 2019.

5.1 Vier waardenperspectieven

Digitalisering is een groot, veelzijdig en vaak ook abstract vraagstuk. Het spreekt als algemeen beleidsterrein weinig tot de (parlementaire en journalistieke) verbeelding, terwijl het in concrete toepassingen en innovaties juist enorm de aandacht trekt. Temeer is het van belang in te zien dat digitalisering, hoe je het ook wendt of keert, een vraagstuk is waarbij fundamentele waarden van samenleven op het spel staan: bijvoorbeeld als het gaat om welvaart, een bloeiende economie, een open samenleving, het beschermen van de zwakkeren in de samenleving, grondrechten en veiligheid. De (dienende en hoogstens afgeleide) vraag of de governance ten aanzien van digitalisering wel effectief is kan afleiden van deze veel fundamentele vraagstukken. Het lijkt van belang om, welke governance ingrepen een nieuw kabinet dan ook doet, in het beleid en de wijze waarop dat tot stand komt expliciet te zijn over hoe waarden (en de meervoudigheid daarvan) een politieke én ambtelijke plek krijgen. In het eerste hoofdstuk hebben we gesteld dat governance gelijktijdig gaat over het *mogelijk maken* en *beperken* van macht: *checks and balances*. Juist als het op waarden aankomt is deze meervoudigheid van governance van groot belang. Het gaat niet alleen maar om dingen voor elkaar krijgen, maar ook om tegenstellingen tussen waarden zichtbaar (en soms vruchtbaar) te maken. De vormgeving van governance van een dergelijk groot maatschappelijk vraagstuk (misschien zelfs wel in ieder vraagstuk) moet beginnen bij waarden – en niet bij de technocratische of de effectiviteitsvraag. We beschrijven vier perspectieven op hoe dit expliciet is te maken.

Harmonie zoeken

Als men tot beleid wil komen dat politiek acceptabel is, en men dus iets mogelijk wil krijgen, dan is het van belang om te schetsen hoe bepaalde waarden zich tot elkaar verhouden op zo'n wijze dat ze productief zijn voor elkaar. Niet als het gemiddelde ergens van, of als uitwisseling, maar door het zoeken naar manieren om de waarden op een productieve wijze met elkaar te verbinden zodat er synergie ontstaat: de som als meer dan de delen. Dat kan als volgt:

- *Waarden combineren*

Een eerste manier om productieve verbindingen te leggen betreft het zoeken naar combinaties van waarden. Soms kan de ene waarde met een andere waarde verbonden worden. Een digitale kans kan worden verzilverd terwijl dit ook digitale veiligheid vergroot: denk aan *two-factor-authentication*, gezichts- of vingerafdrukherkenning. Combineren betekent hier overigens iets anders dan vermengen, de waarden blijven onverminderd afzonderlijk van belang en ook aanwezig, deze aanpak gaat echter uit van de idee dat de onderscheiden waarden ook elkaar kunnen versterken.

- *Waarden contextualiseren*

Een andere manier waarop synergie kan ontstaan is door de waarden niet met elkaar te verbinden maar productief op elkaar in te laten werken. De ene waarde kan de context zijn waarbinnen een andere waarde een plek kan krijgen. Zo kan een ‘digitale rechtstaat’, een digitale ruimte waar mensen beschermd zijn, juist een voedingsbodem zijn voor mensen om meer te ondernemen in de digitale ruimte. Ook voor (tech)bedrijven kan een rechtstaat waar aandacht is voor waarden als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtmatigheid en waar vraagstukken over privacy en ethiek in relatie tot digitalisering besproken worden in politiek en bestuur aantrekkelijk zijn om zich te vestigen.

Conflicten expliciteren

Politiek gaat (ook) over het zichtbaar maken van verschil en conflict, juist met zoiets fundamenteels als digitalisering. Sterker nog, juist bij een vraagstuk als digitalisering staan tal van waarden continu met elkaar op gespannen voet. Ruimte geven aan de ene waarde betekent vaak beperking van ruimte aan een andere waarde, het vooropstellen van de ene waarde betekent dat andere waarden niet op de voorgrond staan – ze zijn er wel maar staan niet vooraan. Ambtelijk en bestuurlijk is het van belang dit niet te snel weg te poetsen – hoewel die neiging er van nature vaak wel is – maar om juist het ‘hinken op twee gedachten’ en de afwegingen die gemaakt (moeten) worden expliciet te maken. Daarmee laat je politiek politiek zijn. Dat kan als volgt:

- *Waarden confronteren*

Een eerste manier waarop de spanning tussen waarden expliciet gemaakt kan worden is door deze botsing expliciet én zichtbaar te maken: laten zien waar het schuurt. Het is geen verrassing dat een bepaalde waarde op gespannen voet kan staan met een andere waarde. Economische kansen en veiligheid gaan lang niet altijd goed samen, datzelfde geldt voor de combinatie met publieke waarden als privacy en marktmacht. Het is van belang om precies aan te geven waar waarden op elkaar botsen en welke afwegingen daarbij gemaakt moeten worden. Op die manier kan ook de politiek in stelling worden gebracht.

- *Waarden balanceren*

Een andere manier om naar de botsing van waarden te kijken is door het expliciet maken waar de aandacht in waardendiscussies in het bijzonder naar uitgaat, dit is immers niet altijd een bewuste keuze. In concrete casuïstiek, door politieke, maatschappelijke of ambtelijke dynamiek, kan het gemakkelijk voorkomen dat de ene waarde de andere wegdrukt – eigenlijk buiten het zicht. Er ontstaat een eenzijdigheid. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren als er ophef is ontstaan over een of andere onveiligheid

in een digitaal systeem. Er komt dan zoveel nadruk te liggen op het ‘dichten’ en op veiligheid, dat (even) met andere waarden niet of nauwelijks meer rekening wordt gehouden (zoals met kosten of toegankelijkheid). Bij het balanceren van waarden draait het erom deze (neven)effecten van het ‘wegduwen’ van waarden in het oog te houden en zichtbaar te maken.

5.2 Een digitale waardenkaart

Deze vier perspectieven van waarden kunnen dienen als uitgangspunt bij het vormgeven van governance van digitalisering. Dat levert een positief denk-kader op: het is niet gedacht vanuit de ervaren problemen, maar vanuit de noodzaak deze waardenperspectieven in te nemen in het vormgeven van governance. Hoewel dit enige houvast geeft, kan het uit elkaar trekken van de vier perspectieven van waarden als lastig worden ervaren.

Ten eerste omdat niet altijd duidelijk *welke* waarden (primair) bij een vraagstuk aan de orde zijn, oftewel waar moet de harmonie dan wel het conflict worden gezocht. Dat klinkt misschien enigszins vaag, maar in de praktijk is het vaak lastig een onderscheid te maken naar waarden omdat ze elkaar voor een deel ook overlappen. Of omdat men er gewoon verschillend naar kijkt en waarden verschillend getaxeerd worden. Dat wordt duidelijk als we inhoudelijk gaan kijken naar welke waarden een rol spelen bij digitaliseringsbeleid.

Er kunnen talloze waarden een rol spelen. We onderscheiden er hier vijf waar weer verschillende waarden onder kunnen vallen. Het gaat er niet om dat dit dé waarden zijn van digitalisering, het gaat erom deze onderscheidingen expliciet te maken om er een gesprek over te kunnen voeren:¹⁸

- *Economie en innovatie*
Alles wat te maken heeft met het behouden of versterken van (internationale) concurrentiepositie, met het ‘bijblijven’ of ‘vooroplopen’. Digitalisering is een drijfveer voor innovatie. Ook gaat het om het gemakkelijk en toegankelijk maken van digitale mogelijkheden voor ondernemers en bedrijven. Digitalisering moet niet tegen, maar voor je werken.
- *Veiligheid*
Alles wat te maken heeft met (nationale) veiligheid, zoals het tegengaan van cyberaanvallen, cybercriminaliteit, spionage en statelijke dreigingen.

¹⁸ De hier genoemde digitale waarden zijn niet uitputtend, maar zijn in het digitaliseringsbeleid het meest dominant aanwezig. Andere waarden zoals solidariteit, vorming of gezondheid zouden hier evenwel in opgenomen kunnen worden bij dossiers waar deze (dominant) aan de orde zijn. Per vraagstuk kunnen de aanwezige waarden dus verschillen.

Ook gaat het om het mogelijk maken van digitaal opsporen, en barrières die daarvoor worden opgeworpen wegnemen.

- *Open samenleving*
Alles wat te maken heeft met vrij verkeer van informatie, het kunnen verspreiden van een mening, maar ook het borgen van de kwaliteit van informatie (tegen fake-news, alternative facts en desinformatie) en het tegengaan van informatiebubbels.¹⁹ Ook gaat het om de vraag hoe private platforms en bedrijven (techreuzen) de democratie beïnvloeden.
- *Rechtsstaat en rechtsbescherming*
Alles wat te maken heeft met het beschermen en/of versterken van de (grond)rechten van burgers. Denk aan het recht op privacy, briefgeheim en gelijke behandeling.
- *Bescherming zwakkeren in de samenleving*
Alles wat te maken heeft met het beschermen van hen die niet goed kunnen meekomen in de (digitale) samenleving. In de context van digitalisering is deze invalshoek bijzonder relevant omdat er hele nieuwe groepen burgers ontstaan die digitaal niet (goed) mee kunnen komen met ontwikkelingen. In dat kader wordt ook wel gesproken over Nederlanders die 'digi-onvaardig' zijn en hoe hen te betrekken als onderdeel van digitale inclusie.
- *Effectief openbaar bestuur*
Alles wat te maken heeft met digitaliseringsprojecten van de overheid die als doel hebben het de burger (of de overheid) gemakkelijk te maken en betaalbaar te houden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de koppeling van diensten (tussen uitvoerders of overheden) of het toegankelijk en laagdrempelig maken van digitale overheidssystemen.

Veel vraagstukken beginnen vanuit één van de waarden, waarna vervolgens andere waarden zich aandienen. Neem bijvoorbeeld de ontwikkelingen rond *smart technologie*, waar in eerste instantie de nadruk lag op de nieuwe mogelijkheden en kansen die het biedt maar inmiddels de balans is verschoven naar vragen over privacy en van wie verzamelde data is.

Ten tweede is vaak niet direct zichtbaar *wanneer* welke waarden met elkaar harmoniëren dan wel conflicteren. Voor veel vraagstukken geldt immers dat er wel een zekere spanning is, maar deze zich niet altijd goed laat zien. Daarnaast kunnen vraagstukken gedurende de tijd van aard veranderen en kunnen waarden zich anders tot elkaar verhouden. Wat in eerste instantie een harmonieus geheel lijkt kan uiteindelijk uitlopen op een conflict.

¹⁹ Zie in dat kader ook het advies van de Raad voor het openbaar bestuur over desinformatie en digitalisering: Rob (2019), *Zoeken naar waarheid. Over waarheidsvinding in de democratie in het digitale tijdperk*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

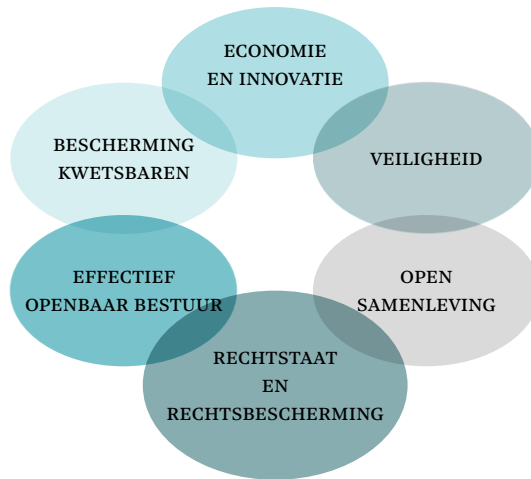
Zeker in een politiek-bestuurlijke context kan de stemming of opvatting over een bepaald vraagstuk ineens omslaan, zo kunnen gebeurtenissen of nieuwe inzichten discussies in een ander perspectief plaatsen.

Ten derde is er niet altijd eenduidigheid over *waar* waarden met elkaar interfereren, oftewel hoe zijn waarden te verbinden waardoor er synergie kan ontstaan of hoe conflict zichtbaar gemaakt kan worden bij waarden die met elkaar op gespannen voet staan.

Onderstaande figuur laat zien hoe de waarden zich tot elkaar kunnen verhouden: hoe ze met elkaar kunnen harmoniëren of botsen. Voor deze ‘waardenkaart’ is de onderscheiding van harmoniëren en botsen voldoende om gesprekken over digitaliseringsvraagstukken te ordenen. In een overleg waar een oordeel moet worden geveld of een besluit genomen kan men de onderbouwing van het standpunt verhelderen door te expliciteren welke *waarde* het meeste gewicht wordt toegekend. De gesprekspartners kunnen dit naast elkaar leggen, en kijken hoe ze harmoniëren of conflicteren. Harmonie hoeft daarbij, zoals gezegd, niet het ultieme ideaal te zijn. Ook kan men bepalen of alle (relevante) waarden in een vraagstuk wel zijn benoemd of vertegenwoordigd in het gesprek. In termen van governance is deze explicitering van hoe waarden zich tot elkaar verhouden van groot belang om politiek gezien keuzes te kunnen maken.

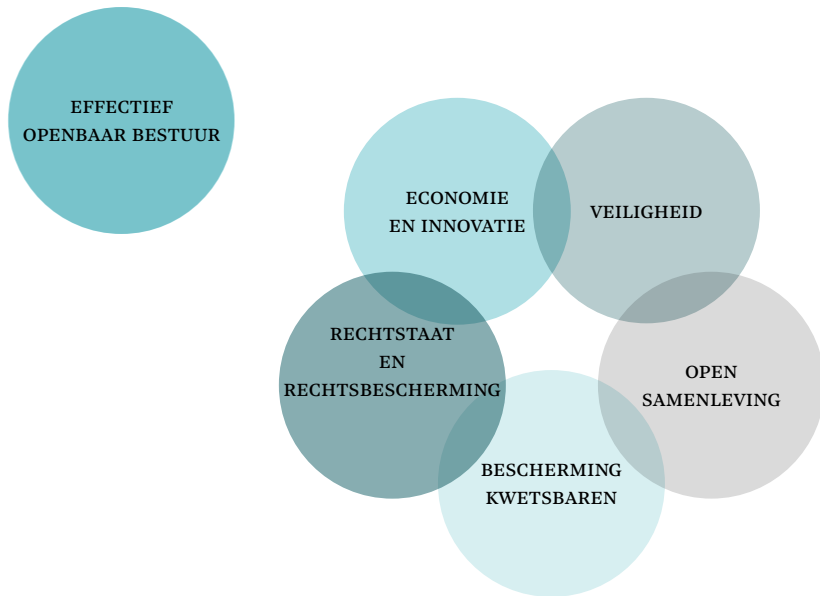
Daar hoort ook bij dat de vraag altijd aan de orde moet zijn of alle waarden scherp op het netvlies staan. Sommige waarden komen immers sneller in beeld dan andere waarden, bijvoorbeeld omdat waarden dominant aanwezig zijn bij bepaalde organisaties of departementen. Zo zijn de waarden van economie en innovatie en veiligheid respectievelijk gekoppeld aan de ministeries van EZK en JenV, waardoor het logisch is dat zij vaak primair vanuit die waarden kijken naar vraagstukken. Andere waarden waar dat niet voor geldt, zoals effectief openbaar bestuur of grondrechten, kunnen daardoor in discussies naar de achtergrond verdwijnen. Niet omdat ze irrelevant zijn, maar omdat andere waarden dominant(er) aanwezig zijn en daar meer kennis en expertise over aanwezig is. Het kan natuurlijk ook kwestie van politiek belang zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van de bewindspersoon. De waardenkaart heeft ook tot doel de aanwezigheid van meerdere waarden expliciet te maken en blinde vlekken op te sporen.

Figuur 7: een waardenkaart voor digitaliseringsbeleid



Laten we het voorbeeld van *end-to-end encryptie* nemen om duidelijk te maken hoe dit kan werken. Bij JenV willen of wilden ze graag dat de overheid gerichte toegang tot communicatie van verdachten heeft nadat hiervan is beoordeeld dat dit gerechtvaardigd en proportioneel is. Het wordt daarmee immers gemakkelijker om misdaad, of potentiële veiligheidsrisico's, op te sporen. Overigens dient daarbij te worden opgemerkt dat ook binnen JenV daarover verschillende geluiden klinken. De centrale waarde is veiligheid. Vanuit diezelfde waarde kan encryptie burgers, integendeel, juist beschermen tegen criminelen (en tegen de overheid). Vanuit de waarde van grondrechten is het eveneens problematisch: je moet in vertrouwen en met borging van privacy met elkaar kunnen communiceren. Zeker ook omdat digitaal, anders dan fysiek, burgers niet (direct) zien dat de overheid in de privésfeer meekijkt. Bij bijvoorbeeld een huiszoeking zijn burgers op de hoogte van de inbreuk op hun privacy, al was het alleen al vanwege de fysieke sporen die het achterlaat. Voor een 'digitale huiszoeking' is dat anders, daar is het maar zeer de vraag of de sporen ervan zichtbaar zijn en burgers hiervan op de hoogte worden gebracht. De ontwikkeling van encryptie en de veilige borging daarvan is voor bedrijven en voor bijvoorbeeld zorgorganisaties van belang om veilig en prudent te kunnen communiceren – dat is gedacht vanuit de waarde van economie en innovatie. Encryptie kan vanuit de waarden van de open samenleving leiden tot een vrijere uitwisseling van meningen. Anderzijds kan het voorkomen van misdaden tegen de rechtsstaat of openbare orde de open samenleving als ook de economie goed doen (stabiliteit bewaren). In deze kwestie speelt de waarde van effectief openbaar bestuur een minder grote rol. De waardenkaart ziet er dan, in een vingeroefening, als volgt uit:

Figuur 8: een waardenkaart bij casus end-to-end encryptie



Daar waar de waarden overlappen is sprake van een mogelijkheid van harmonie. Grondrechten en open samenleving kunnen gecombineerd worden. Borging van privacy kan een context vormen waarbinnen economie en innovatie een rol spelen. Het meest expliciete conflict is die tussen veiligheid en grondrechten. Door dit zichtbaar te maken in de waardenkaart wordt duidelijk waar mogelijkheden tot harmonie zitten en waar conflict aanwezig – dan wel gewenst is. Op basis van een dergelijke waardenkaart kunnen bijvoorbeeld keuzes gemaakt worden over wie er rondom een vraagstuk allemaal aan tafel zitten, op welk niveau het moet worden belegd (hoe meer conflict, hoe hoger het niveau), en welke partijen vooral veel met elkaar in gesprek moeten. Tot slot dient – hoe logisch ook – ten alle tijden aandacht worden besteed aan de vraag welke rol de overheid heeft bij digitalisering, juist ook in relatie tot de markt. Digitalisering is bij uitstek een ontwikkeling waar de markt een drijvende kracht is, wat voor overheden de vraag moet oproepen welke rol zij neemt om bewegingen op gang te brengen maar ook (en vooral) leemtes op te vullen die de markt laat en contragewicht te bieden voor aspecten die publieke waarden in het geding brengen.

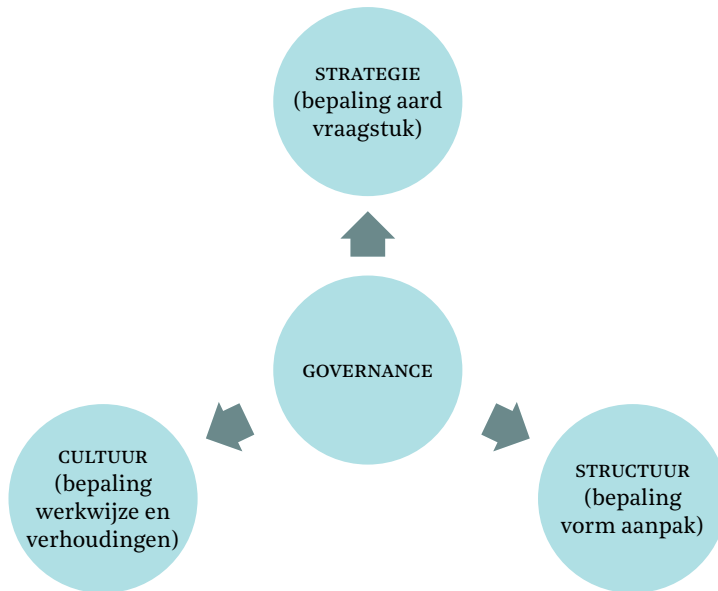
5.3 Heuristiek voor digitale governance

Bovenstaande waardenkaart stelt de inhoud van digitalisering centraal om vervolgens tot een goede afweging in termen van governance te kunnen komen (checks and balances, expliciteren van posities, politiek maken wat bij de politiek hoort). De vraag is hoe de inzichten over governance te verbinden zijn aan kwesties van digitalisering.

De wijze waarop we digitalisering organiseren is verbonden met deze waardenkwesties. Op basis van ons betoog kan het vormgeven van governance op basis van deze vijf waardenperspectieven alleen maar *heuristisch* van aard zijn. Heuristieken zijn vuistregels, die ‘bij benadering’ helpen om tot oplossingen, ontdekkingen of uitvindingen te komen. Idee is dat in het ‘vinden’ een zekere logica zit, doordat het methodisch en systematisch gebeurt: er worden een aantal vooraf bekende stappen doorlopen maar doordat iedere keer het vraagstuk net anders is de uitkomst ook telkens verschilt. Daar zit ook het verschil ten opzichte van bijvoorbeeld een beslisboom, waar de oplossing veel technocratischer van aard is en weinig tot geen oog heeft voor de context waarin een vraagstuk zich voordoet. Dit ‘benaderen’ vereist ook altijd weer een afstand nemen: dat is de heuristische houding. Met dat in het achterhoofd formuleren we een aantal heuristieken op basis van de in de vorige paragraaf benoemde waardenperspectieven.

De waardenperspectieven zijn vanuit het oogpunt van governance te duiden als *strategisch* van aard. Dat betekent dat de waardenperspectieven het mogelijk maken een verhaal te maken, een gedeelde taal en visie op basis waaruit enerzijds structuren moeten volgen en anderzijds dat getoetst moet worden aan de geldende cultuur. De vier perspectieven op waarden leiden haast automatisch tot een governance die rekening houdt met differentiatie: er is niet één oplossing. Het vormgeven van governance ziet er dan grofweg zo uit, wetende dat in de werkelijkheid een dergelijk cyclisch proces moeilijk vast te stellen is:

Figuur 9: heuristiek voor digitale governance



Strategie: bepaling van de aard van het vraagstuk

Vormgeven van governance begint steeds bij de vaststelling wat nu eigenlijk het vraagstuk is. Dat is niet (slechts) een kwestie van iets ontdekken of blootleggen maar (eerder) van iets definiëren en construeren. Digitalisering kan bijvoorbeeld worden gezien als een kwestie op zichzelf, maar ook als een dimensie van andere kwesties. Denk bijvoorbeeld aan de vraag hoe circulaire landbouw is vorm te geven, hoe *smart cities* kunnen worden ontwikkeld of hoe extreme weersomstandigheden in bepaalde delen van Nederland goed is aan te pakken. Steeds speelt digitalisering hierin een meer of minder bepalende rol.

Centraal in dit eerste onderdeel in de cyclus staat de vraag of de aanwezige waarden harmoniëren (elkaar versterken) of juist conflicteren (elkaar verdringen), daaruit volgt immers de strategische erkenning hoe hier mee om te gaan: vormen van afstemming ontwikkelen die synergie mogelijk maken of die juist helpen om conflicten te expliciteren. Is hier sprake van een vraagstuk waarin waarden min of meer gemakkelijk te combineren of te contextualiseren zijn, of is hier sprake van een vraagstuk waarin waarden dermate botsen, dat het juist van belang is expliciet te maken waar de waarden conflicteren of balans gevonden kan worden?

Strategie: bepaling aard van vraagstuk

Harmonie als uitgangspunt:

- Waarden combineren
- Waarden contextualiseren

Conflict als uitgangspunt:

- Waarden balanceren
- Waarden confronteren

Structuur: bepaling van vorm aanpak

In vervolg op deze visieontwikkeling is een structuur voor afstemming en coördinatie te ontwikkelen. Dit is geen rekensom, maar een zoektocht naar een logica van wat passend is: de structuur volgt als het ware uit de bepaling van de waarde(n)volle strategie die past bij de vaststelling van het vraagstuk.

- Indien er sprake is van een vraagstuk waarin geen (grote) waardenconflicten zijn te voorzien én een specifiek beleidsspecialisme voorop staat, dan werkt vermoedelijk de duiding van digitalisering als *dimensie* het beste. Denk aan landbouwbeleid of onderwijsbeleid waar digitalisering steeds een dimensie vormt van de kwestie die belangrijk maar zeker niet allesbepalend is. Hier is digitalisering voedend aan het specifieke beleid en is de uitdaging in termen van governance het koppelen van belangen, synergie bewerkstelligen.
- Indien er sprake is van een vraagstuk waarin geen (grote) waardenconflicten zijn te voorzien, maar waar in plaats van het beleidspecialisme juist de digitalisering zelf op de voorgrond staat, dan werkt de duiding van digitalisering als *opgave* mogelijk het beste. Hier is de bijdrage vanuit vakdepartementen (bijvoorbeeld het ministerie van Onderwijs of van Landbouw) juist voedend voor het digitaliseringsbeleid, bijvoorbeeld op het terrein van innovatie of veiligheid.
- Indien er sprake is van een vraagstuk waarin waarden niet geacht worden logisch in elkaars verlengde te liggen maar juist met elkaar in conflict zijn, kan een duiding in termen van *gedeeld eigenaarschap* helpen om te bepalen hoe de governance in het ecosysteem eruit moet zien. Dit geldt als er sprake is van betrokkenheid van zowel publieke en private partijen met elk hun eigen invalshoeken en belangen. Niet alleen vanuit de diverse ministeries maar ook vanuit het bredere publiek-private netwerk is dan inbreng gevraagd, met ook voldoende aandacht voor checks & balances.
- Indien er sprake is van een vraagstuk waarin niet alleen de waarden met elkaar conflicteren maar er ook nog eens sprake is van een indringend maatschappelijk vraagstuk die een expliciete politieke afweging vergt, kan een duiding in termen van *disruptie/revolutie* helpen. Hier is het

zaak de botsing van belangen en waarden niet zozeer op te lossen of samen te brengen maar juist zichtbaar te maken, door het scherp onderscheiden en organiseren van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Denk aan de Autoriteit Persoonsgegevens, die een andere taakopdracht heeft dan innovatie aanjagen en verantwoordelijkheid die kan botsen met bijvoorbeeld marktkansen voor ondernemingen creëren.

Wanneer eenmaal is geconstateerd dat ten aanzien van een vraagstuk waarden goed te combineren zijn en digitalisering te bezien valt als een dimensie daarbinnen, is het logisch dat de governance structuur zodanig wordt ingericht dat de primaire verantwoordelijkheid voor dat vraagstuk bij vakdepartementen komt te liggen. Als daarentegen wordt vastgesteld dat het vraagstuk eerder is te bezien als een maatschappelijke opgave waar omheen de overheid zich opnieuw moet organiseren over de grenzen van bestaande departementale grenzen heen, kan het helpen hiervoor ook enig centraal gezag in te richten, bijvoorbeeld in de vorm van een minister van Digitale Zaken of een vice-president met digitalisering in portefeuille. Als een vraagstuk vooral baat lijkt te hebben bij gedeeld eigenaarschap, en er sprake is van mogelijk conflicterende waarden met veel betrokken partijen in het ecosysteem rond digitalisering, kan het helpen structuren op te zetten die de verhoudingen wat depolitiseren, bijvoorbeeld via de inrichting van een agentschap of de tijdelijke benoeming van een rijkscommissaris. Daartegenover kan het bij botsende waarden soms ook juist nodig zijn te politiseren in plaats van te depolitiseren, zeker als digitalisering een disruptieve invloed heeft op bestaande verhoudingen, en de afweging niet een ambtelijke maar politieke kwestie is. Dan is het zinvol conflicten *open te leggen* in plaats van ambtelijk voor te sorteren op een bepaalde weging daarvan. Dit vergt, in termen van governance, verhoudingen waarin tegenover elk initiatief dat een podium krijgt ook tegenmacht wordt georganiseerd.

Structuur: bepaling vorm van aanpak

Digitalisering als dimensie van een beleidsdomein, bijvoorbeeld via:

- Incrementeel verbeteren, voortouw bij vakdepartementen

Digitalisering als maatschappelijke opgave, bijvoorbeeld via:

- Minister van Digitale Zaken, met eigen staf en budget of;
- (vice)premier met coördinerende taak digitalisering (naar Europees model)

Digitalisering als gedeeld eigenaarschap in een ecosysteem, bijvoorbeeld via:

- Regeringscommissaris Digitalisering (zoals Deltacommissaris)
- Netwerk Digitalisering ('cloud'-achtige constructie)

Digitalisering als revolutie/disruptie, bijvoorbeeld via:

- Reorganisatie rijksdienst, inrichting overheid conform datacyclus

Cultuur: bepaling van werkwijze

Laatste onderdeel van deze heuristiek voor het vormgeven van governance betreft cultuur. In relatie tot iedere gekozen structuur ontwikkelt zich een bepaalde cultuur, hieronder vallen bijvoorbeeld normen en waarden, omgangsvormen, identiteiten en gedragspatronen. Belangrijkste onderscheid daarin is te maken naar cultuur vanuit het oogpunt van onderlinge verhoudingen (zowel voor als achter de schermen): dus hoe de checks & balances zijn georganiseerd.

- Als aan een vraagstuk wordt gewerkt waar nauwelijks spanning op zit in termen van conflicterende waarden, en digitalisering als een dimensie te beschouwen valt van wat in een vakdepartement behandeld wordt, is het van belang dat zich een cultuur ontwikkelt die waarden centraal stelt als onderling vertrouwen, wederzijds respect, over en weer gunnen, elkaars werk verrijken. Hier moet immers in de cultuur compensatie worden gevonden voor de kwesties die eerder zijn genoemd als mogelijke valkuilen voor versimpeling bij een oplossing als deze, bijvoorbeeld een wildgroei aan overlegstructuren, met als mogelijk gevolg een (verder) verlies aan overzicht en overlap.
- Als aan een vraagstuk wordt gewerkt waar niet veel spanning op zit in termen van conflicterende waarden, en digitalisering als een onderscheiden maatschappelijke opgave wordt gezien met een overheid die zich rondom de opgave organiseert met separaat belegde politieke verantwoordelijkheid, is het van belang dat zich een cultuur van wederzijds commitment ontwikkelt die waarden centraal stelt samenwerkingsbereidheid, maatschappelijke responsiviteit, opgavegerichtheid. Hier moet immers in de cultuur compensatie worden gevonden voor weer andere kwesties die eerder zijn genoemd als mogelijke valkuilen voor versimpeling bij een oplossing als deze, bijvoorbeeld een capaciteitstekort of gebrek aan actiegerichtheid, met als mogelijk gevolg dossiers die maar niet verder komen of lastige kwesties die onverhoopt blijven liggen door gebrek aan medewerking van andere departementen.
- Als aan een vraagstuk wordt gewerkt waar wel spanning op zit in termen van conflicterende waarden, en digitalisering als een kwestie van gedeeld eigenaarschap wordt gezien in een ecosysteem, is het van belang dat zich een cultuur ontwikkelt waarin verbinden en netwerken centraal staan en steeds tijdelijk rond kwesties nieuwe compromissen gevormd kunnen worden. Ook hier moet immers in de cultuur compensatie worden gevonden voor nu weer net even andere kwesties die eerder zijn genoemd als mogelijke valkuilen voor versimpeling passend bij een oplossing als deze, bijvoorbeeld een diffuus eigenaarschap of het uitblijven van de opvolging van projecten en processen en een gespannen relatie tussen publieke en private partijen die ertoe kan leiden dat over en weer respect en vertrouwen ontbreekt.

- Als aan een vraagstuk wordt gewerkt waar zelfs hoge spanning op zit in termen van conflicterende waarden, en digitalisering als een disruptieve ontwikkeling of zelfs revolutionaire kracht wordt gezien, is het van belang dat zich een cultuur ontwikkelt waarin ruimte is voor strijd en conflict in ieder geval niet wordt onderdrukt of leidt tot uitstel. Ook hier weer moet de cultuur compensatie bieden voor kwesties die eerder zijn genoemd als mogelijke valkuilen voor versimpeling bij een oplossing als deze, bijvoorbeeld dat de aansluiting met de Tweede Kamer gebrekkig is en blijft of dat de vlucht vooruit gekozen wordt waardoor weerstand en hindermacht niet worden weggenomen maar hoogstens tijdelijk onderdrukt om even later weer de kop op te steken.

Cultuur: bepaling werkwijze

Waarden combineren, digitalisering als dimensie van beleid van vakdepartement:

- Compenseren voor wildgroei aan overleg waarin digitalisering aan de orde is

Waarden contextualiseren, digitalisering als opgave van specifiek bewindspersoon:

- Compenseren voor afwachtende houding andere departementen

Waarden balanceren, digitalisering als gedeeld eigenaarschap in een ecosysteem:

- Compenseren voor diffuus eigenaarschap en risico van depolitisering

Waarden confronteren, digitalisering als disruptieve ontwikkeling/ revolutionaire kracht:

- Compenseren voor het risico van de vlucht vooruit

Om te laten zien hoe deze heuristieken werken passen we deze ter illustratie toe op een voorbeeld, overigens zonder daarbij te willen stellen dat dit hier dé werkwijze zou moeten zijn. Het laat echter wel zien hoe de heuristiek van toepassing kan zijn bij kwesties die voorliggen op het gebied van digitalisering en de vraag is wat voor governance hier passend zou zijn.

We nemen als voorbeeld: het vraagstuk van digitalisering rond circulaire landbouw.

Heuristiek toegepast op digitalisering bij circulaire landbouw

De eerste stap is te bepalen welke duiding van digitalisering hier past. Bij circulaire landbouw lijkt het erop dat digitalisering daarbinnen een relevante maar zeker niet allesbepalende dimensie is. Ook lijkt het (vrij snel) duidelijk dat de waarden die hiermee gemoeid zijn zich redelijk harmonieus tot elkaar verhouden: er zijn weinig echt grote conflicten aan de orde – sterker nog heel de idee van circulaire landbouw is gestoeld op het creëren van meerwaarde door onderdelen (beter) op elkaar aan te sluiten, digitalisering kan dit versterken en helpen synergie te bewerkstelligen.

De structuur die hiervoor passend lijkt is die van een coördinerend vak-departement (LNV) dat bijdragen uit andere departementen (onder meer op het gebied van digitalisering) samenbrengt. Interessant is overigens dat hier tegelijkertijd ook ruimte wordt gemaakt voor het werken in netwerk-constructen, zoals het Platform voor Omslag naar Kringlooplandbouw.²⁰

Tot slot lijkt hier een cultuur uit te volgen – voor zover dit van een afstand te bezien is – die uitgaat van gezamenlijk optrekken, krachten van partijen bundelen, aansluiten bij initiatieven die ontplooid worden, wederzijds vertrouwen én onderlinge afhankelijkheid. Discussies, die er ongetwijfeld ook zijn, worden niet publiekelijk uitgevochten maar vinden achter gesloten deuren plaats. Partijen die betrokken zijn bij de circulaire landbouw vallen elkaar naar buiten toe niet af, maar trekken juist gezamenlijk op.

Digitalisering als dimensie is daar dienstbaar aan. Oppassen is hier wel dat digitalisering hierdoor versnipperd raakt, omdat een dergelijke redenering niet alleen voor circulaire landbouw is op te zetten maar bijvoorbeeld ook voor de zorg, het onderwijs, de volkshuisvesting, sociale zekerheid, enzovoort.

De heuristiek voor digitale governance zoals we die beschrijven is daarmee niet te beschouwen als een technische exercitie, een toetsingskader om een vraagstuk op te lossen: als je deze stappen volgt dan kom je als vanzelf tot dé oplossing. Wat het wel doet, en op die manier kan het ook behulpzaam zijn bij de vraag hoe de governance van digitalisering rond een specifiek vraagstuk eruitziet, is de afwegingen en aannames die er soms impliciet zijn expliciet maken. Het reikt taal aan om met elkaar scherp te krijgen in het gesprek.

²⁰ Zie website Platform Kringlooplandbouw: <https://www.platformkringlooplandbouw.nl/actueel/nieuws/2019/09/30/platform-live>

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Resumé: voorbij de valkuil van versimpeling

In dit essay is ingezoomd op de vraag hoe de huidige governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid wordt ervaren en waar mogelijk ruimte zit voor verbetering en versterking richting de toekomst. Eerst resumeren we onze redeneerlijn tot nu toe, om met name in de volgende paragraaf duidelijk te maken welke conclusies en aanbevelingen hieruit naar ons oordeel volgen.

We zijn onze beschouwing in dit essay begonnen door de elementen ‘governance’ en ‘digitalisering’ eerst afzonderlijk en later in samenhang te bespreken. Digitalisering is een relatief nieuwe kwestie, maar wel een met grote impact. Governance is juist een klassiek vraagstuk, maar wel bijzonder hardnekkig van aard. Hoe governance vorm krijgt is sterk afhankelijk van hoe naar het vraagstuk wordt gekeken en dat geldt ook voor digitalisering. Ziet men digitalisering als een maatschappelijke opgave waar betrokken partijen zich ‘rondom’ kunnen organiseren, of is digitalisering een dimensie die onderdeel uitmaakt van elk beleidsterrein waar iedereen ook vanuit een eigen, specifieke invalshoek verantwoordelijk voor is, of is digitalisering veeleer als een ecosysteem te beschouwen waar alles met elkaar samenhangt en er sprake is van gedeeld eigenaarschap, of moet digitalisering als revolutie worden gezien waar radicale verandering van organiseren gevraagd is?

Bovendien geldt ook dat governance een meervoudig en gelaagd begrip is. Governance gaat over zowel macht mogelijk maken (realisatievermogen) als macht inperken (tegenmacht organiseren), vanuit de idee van *checks and balances*. Om dat goed te doen is er bij governance aandacht nodig voor drie aspecten: strategie, structuur en cultuur. Strategie gaat over hoe partijen gezamenlijk een visie, missie en verhaal ontwikkelen. Structuur belicht de inrichtingskant bij governance, met aandacht voor hoe de formele taken en verantwoordelijkheden worden belegd. Cultuur gaat over de duiding van de onderlinge verhoudingen bij governance, waarbij aandacht is voor omgangsvormen, normen en waarden om recht te doen aan de idee van checks and balances (tegenspraak). Governance kan niet tot één van deze zaken gereduceerd worden, maar gaat altijd over alle drie (strategie, structuur en cultuur) en is als zodanig alleen in samenhang te bezien. De vraag wat goede governance is, gaat altijd over waarden en is zodoende niet alleen een bestuurlijk maar vooral ook een politieke vraag, en daarmee in beginsel onbepaald omdat er tegelijk zowel overwegingen van (veronderstelde) instrumentele als symbolisch effectiviteit spelen.

Kijken we vervolgens in dat licht naar de huidige praktijk, dan wordt de governance van het digitaliseringsbeleid gematigd positief beoordeeld. Er kan nog van alles beter, maar de laatste jaren zijn er wel al belangrijke stappen gezet. Betrokkenen wijzen op een breder besef van urgentie, versterking van interdepartementale (en steeds vaker ook interbestuurlijke) samenwerking, goed informeel contact tussen departementen, en ook de versterking van banden met het bedrijfsleven, de wetenschap als ook Europese partners wordt genoemd. Dit neemt niet weg dat er in de praktijk nog allerlei kwesties spelen die om verbetering vragen, zoals het groeiend aantal overlegstructuren, capaciteitstekort, diffuus eigenaarschap, ambiguïteit van dossiers en een gebrekkige aansluiting met de Tweede Kamer.

Dat deze kwesties spelen blijkt ook uit de vele suggesties die betrokkenen aandragen voor verbetering. De suggesties variëren van marginaal aanpassen tot stevig ingrijpen – en alles wat daar tussenin zit. Denk aan het doorgaan op de reeds ingezette weg en middels specifieke interventies, incrementeel verbeteren. Maar bijvoorbeeld ook aan het instellen van nieuwe entiteiten die juist naar buiten toe gezag uitstralen, zoals een Minister van Digitale Zaken, een vicepremier met coördinerende taak op gebied van digitalisering, een regeringscommissaris of een agentschap. Tot slot klinken er geluiden voor een meer radicale verandering, bijvoorbeeld door een grootschalige reorganisatie van de rijksdienst.

Hoewel het zo kan zijn dat elke suggestie een productieve impuls geeft aan het denken over governance ten aanzien van digitalisering, zijn met het doorvoeren van dergelijke versimpelingen ook inherente valkuilen verbonden die de governance uiteindelijk mogelijk niet overzichtelijker maar juist alleen maar ingewikkelder maken. Iedere oplossing heeft een keerzijde. Bij de keuze voor een minister van digitale zaken ligt bijvoorbeeld het gevaar op de loer van verwatering waarbij andere departementen zich onteigend voelen en daardoor een afwachtende houding innemen. Bij het instellen van een agentschap is depolitisering een mogelijke keerzijde, wat kwesties over politieke legitimiteit oproept. En bij incrementele verbetering kan verzanding optreden, wat tempoverlies in de hand werkt.

Daar komt bij dat de voorgestelde oplossingen andere problemen telkens juist weer aanwakkeren. Soms zelfs met een volkomen tegengestelde uitwerking: dat wat de gekozen vorm op zou moeten lossen werkt het dan juist in de hand. In plaats van dat het helpt om wildgroei van overlegstructuren terug te dringen neemt het aantal overleggen alleen maar toe, de tempoversnelling die wordt nagestreefd blijkt in de praktijk eerder tot vertraging te leiden en het beoogd eigenaarschap wordt niet versterkt maar eerder verzwakt.

Versimpeling ligt al snel op de loer bij governance ingrepen, soms zelfs tegen beter weten in. Als er dan ook één ding naar voren komt uit de beschouwing hierboven dan is het wel dat een eenzijdige ‘vlucht naar voren’ niet helpt. Een vlucht naar voren wil zeggen: de oplossing van een probleem voorstellen als een enkelvoudige en ondubbelzinnige interventie (zoals een minister van digitale zaken, een agentschap of een regeringscommissaris als dé oplossing). Op papier kan dit een mooie oplossing lijken, maar het zal onherroepelijk op de alledaagse werkelijkheid stuiten. De aard van dit essay kan daarmee enigszins ontmoedigend werken: als iedere ingreep een keerzijde heeft, hoe kom ik dan tot betekenisvol handelen? Niets doen is gelet op de urgentie van het vraagstuk immers ook geen optie...

Ons pleidooi is in dat licht om vraagstukken niet zozeer te versimpelen, maar juist ook de inherente complexiteit te erkennen en te benutten. Die complexiteit gaat immers niet verdwijnen – welke ingreep ook wordt gedaan. Besluiten dienen steeds voorlopig te zijn omdat complexiteit je dwingt anders tot het vraagstuk te verhouden – zeker bij snel ontwikkelende (technologische) vraagstukken als digitalisering. Welke ingreep wordt gedaan doet er ondertussen echter wel degelijk toe. Wat is in dat licht prudent om te doen?

Governance moet naar ons idee beginnen bij de vraag hoe verschillende waarden of perspectieven op waarden een plek krijgen in de vormgeving van beleid. Soms verhouden waarden zich harmonieus tot elkaar bij een vraagstuk, dit maakt het mogelijk wederzijdse verbinding als uitgangspunt te nemen: door waarden te combineren of de ene waarde als context voor andere waarde(n) te benutten en synergie te ontwikkelen. Soms verhouden waarden zich conflictueus tot elkaar bij een vraagstuk, dan is het belangrijk om conflicten te expliciteren: door waarden te confronteren om het conflict zichtbaar te maken of juist te zoeken naar de balans hoe waarden ondanks conflict zich tot elkaar kunnen verhouden.

Dit onderscheid, tussen harmoniëren of conflicteren, kan toe worden gepast op inhoudelijke waarden die een rol spelen in het digitaliseringsbeleid. We hebben vijf waarden benoemd en in een waardenkaart geplaatst om te laten zien hoe dit kan werken. De vijf waarden die we hebben genoemd zijn overkoepelend (veiligheid, economie, grondrechten, open samenleving en kwaliteit openbaar bestuur). Er kunnen hier verder ook allerlei, meer specifieke waarden, onder vallen. Ambtenaren in departementen vertegenwoordigen als zodanig niet bepaalde waarden (je bent immers één overheid), maar het is onmiskenbaar zo dat het ene departement andere expertises en aandachtsgebieden heeft dan het andere. De waarden die onder deze expertises liggen kunnen in governancevraagstukken impliciet worden – vanuit het expertiseveld worden ze voor waar (of voor lief) aangenomen. De kunst is

deze waarden explicieter te maken, en van daaruit over governance na te denken. De waardenkaart dient als leidraad om in gesprek te geraken over het startpunt van de governancevraag: wat staat er hier eigenlijk op het spel? Waar convergeren en divergeren de waarden? Welke departementen of afdelingen spelen hierin een belangrijke rol? En hoe hoog moet dit spel gespeeld worden?

Dit brengt ons bij de vraag hoe om te gaan met het digitaliseringsbeleid. Op basis van voorgaande tekst zou de suggestie immers kunnen zijn dat voor ieder vraagstuk de waardenkaart erbij gepakt kan worden en vervolgens de heuristiek voor digitale governance moet worden doorlopen en dat de oplossing zich dan als vanzelf aandient. Dit zou echter niet onze aanbeveling zijn, al is het maar vanwege de tijd die het vergt om dit telkens weer voor ieder vraagstuk afzonderlijk te doen en bij enige verandering deze dan nog eens opnieuw te doorlopen. Voor specifieke vraagstukken, waar discussies verhit zijn, de belangen groot en er niet direct zicht is op overeenstemming, kan dit zeker handvatten bieden – en zouden we het gebruik ervan toejuichen. Onze conclusie is evenwel algemener en heeft een bredere strekking.

6.2 Compenserende arrangementen

Hoewel betrokkenen over het algemeen redelijk tevreden zijn met de governance van het digitaliseringsbeleid, hebben we óók laten zien dat er een breed gedeelde behoefte is aan verbetering en versterking van de governance. Grofweg vallen daar twee lijnen in te onderscheiden. Enerzijds de behoefte aan een breder besef van urgentie voor het thema digitalisering in termen van politiek-bestuurlijke en maatschappelijke aandacht. Anderzijds is er een wens effectiever interdepartementaal en interbestuurlijk te werken. Tegelijk is er het besef dat een *quick-fix* hiervoor ontbreekt. Sterker nog, een grote verandering in de governance heeft het risico dat een op zichzelf functionerende praktijk zichzelf opnieuw moet uitvinden – niet alleen iets nieuws leert, maar ook iets verleert. De centrale boodschap van dit essay is niet voor niets dat geen enkele oplossing zaligmakend is, of het nu een minister van Digitale Zaken, een regeringscommissaris of een complete reorganisatie van de rijksdienst betreft. Iedere keus hierin brengt verdiensten maar valkuilen met zich mee: of het depolitiseert, of het vertraagt, of het onteigent dossiers, enzovoort. Een (immer onvolmaakte) afweging daarin maken is uiteindelijk een politieke kwestie.

Valt er dan/dus niets te zeggen hierover vanuit bestuurskundig perspectief? Integendeel! Zeker is dat we te maken hebben met een situatie waarin de drang bestaat om een daad te stellen als het gaat om de governance van het

digitaliseringsbeleid (vanwege politieke urgentie en vanwege gewenste effectiviteit). Tegelijkertijd leeft breed de onderkenning dat de gevolgen van zo een daad niet geheel te overzien zijn. Juist omdat geen enkele governance-ingreep zonder zijn tegendeel goed is, achten wij het van belang om, wat de politieke keuze uiteindelijk ook wordt, na te denken over hoe dan tegelijk voorzieningen zijn in te richten die *compenseren* voor de inherente risico's van het gekozen governance-model.

Eerder in de tekst wezen we in dat kader al op het belang van *checks and balances*, waar bij elke vorm van macht er ook een vorm van tegenmacht moet zijn. Dit betekent dat als je het een doet, je het ander (als waarborg of compensatie) ook moet doen. Voor de ambtelijke organisatie is dit een belangrijke exercitie omdat daarmee de uitkomsten van een politieke logica enigszins op te vangen valt. Dat kan leiden tot meer stabiliteit en voorspelbaarheid in het beleidsdomein. Zo kan ook meer volwassenheid ontstaan, bijvoorbeeld in het leren samenwerken tussen departementen of medeoverheden. De politiek heeft hierin natuurlijk evengoed een (grote) verantwoordelijkheid: het moet zich vergewissen van de uitvoerbaarheid en duurzaamheid van nieuwe plannen en inrichtingen.

Om een gevoel te krijgen bij deze compenserende arrangementen bespreken we hier niet iedere eerdergenoemde concrete interventie opnieuw, maar benoemen we wel eventuele compenserende arrangementen langs een aantal assen waarvan is te verwachten dat ze bepalend zullen zijn voor de keuze van nieuwe governance modellen.

Centralisering, maar met behoud van de kracht van decentralisering (en andersom)

Met centralisering bedoelen we dat de governance zo wordt ingericht dat er (meer) sprake is van één centraal punt van waaruit de coördinatie en/of uitvoering plaatsheeft. Verschillende voorstellen voor verbetering en versterking vertonen hier karakteristieken van (denk aan een Minister van Digitale Zaken of vicepremier naar Europees voorbeeld met digitalisering in portefeuille). We hebben eerder aangegeven dat een keuze hiervoor óók risico's met zich meebrengt, met name op het gebied van *onteigening* van dossiers en een *teloorgang van kennis* bij departementen. Compenserende arrangementen zijn hier mogelijk door (tegelijk ook) processen van decentralisering niet te blokkeren. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat afdelingen of reeds bestaande overlegstructuren expliciet mandaat krijgen om – niet tegenstaande de ingezette centralisering – bepaalde vraagstukken aan te (blijven) pakken. Ook kunnen bepaalde dossiers 'veiliggesteld' worden – omdat ze nu eenmaal bij een bepaald departement blijven horen. Dat geldt voor alle departementen, dus niet alleen voor EZK, BZK en JenV maar ook voor OCW,

VWS, IenW, enzovoort. Een ander denkbaar arrangement is hier dat de centralisering alleen in termen van overkoepelende afstemming en coördinatie wordt vormgegeven, terwijl tegelijk reeds bestaande en goed werkende overlegstructuren en dwarsverbanden toch blijven bestaan.

Politisering, maar met ruimte voor de soms benodigde depolitisering (en andersom)

Met politisering bedoelen we dat vraagstukken niet alleen ambtelijk of expertmatig (op basis van deskundigheid) afweging verdienen, maar ook inherent onderdeel zijn van politiek debat en besluitvorming in de Kamer en in het kabinet. Het gaat dan ook om de mate waarin dit politieke karakter *expliciet* is, dat wil zeggen, uitdrukkelijk en op een daarvoor politieke aangewezen plaats besproken wordt. De nieuw in te richten Kamercommissie voor digitale zaken is een voorbeeld hiervan. Tegelijkertijd komen uit ons onderzoek ook voorstellen naar voren waarin juist de wens tot depolitisering spreekt – waarin het vertrekpunt is dat aspecten van het digitaliseringsbeleid soms minder onderhevig zouden moeten zijn aan politieke ‘willekeur’ en meer in handen van experts dienen te worden belegd. De inrichting van een agentschap voor digitalisering is hiervan een voorbeeld. Hoewel dit soms wenselijk kan zijn, dient de keuze voor een dergelijke governance optie wel gecompenseerd te worden door de benodigde ruimte te laten voor politisering. Waar komt bij de inrichting van een agentschap het gesprek over waarden ter tafel? En hoe legt een gedepolitiseerd orgaan verantwoording af aan de politiek? Hoe voorkom je dat het waardendebat naar de achtergrond verschuift en politici beleid slechts onderbouwen met adviezen van experts? Andersom geldt overigens hetzelfde: als er sprake is van heftige politisering op een bepaald thema (bijvoorbeeld rondom de encryptie), dan is het van belang om expertise goed in stelling te brengen en in positie te houden, en ook heel expliciet te zijn over waar sprake is van expertise, en waar van politiek.

Ontvlechting, maar met respect voor de logica van vervlechting (en andersom)

Met ontvlechting willen we tot uitdrukking brengen dat digitalisering een samengesteld thema is dat vele onderling samenhangende en via uiteenlopende waarden verknoopte onderwerpen omvat. Uit ons onderzoek blijkt enerzijds een behoefte aan een duidelijke *line of command*, met helderheid over wie ergens nu wel (en niet!) over gaat. Daardoor is duidelijk hoe de lijnen lopen en zou te voorkomen zijn dat het (te) lang duurt voordat digitale ontwikkelingen op de overheidsagenda verschijnen. De wens een minister aan te stellen of het aantal overlegstructuren te saneren hangt hiermee samen. Anderzijds is gebleken dat er eveneens een sterke behoefte is (en dit wordt voor een belangrijk deel ook al zo uitgevoerd) aan het werken in netwerken, besluitvorming voor een deel uit handen te geven door het samen vorm te

geven met bijvoorbeeld het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden. Ongeacht de keuze voor het een of het ander, dient ook hier weer voor mogelijke risico's gecompenseerd te worden: als er sterk wordt ingezet op een duidelijke deploymentstructuur, dan moet er op voorhand worden nagedacht over de wijze waarop netwerkpartners betrokken worden in de vormgeving van het beleid. Als anderzijds wordt ingezet op (versterken van) netwerksturing, moeten er arrangementen ontwikkeld worden die al die verschillende tafels, deals en overleggen weer bij elkaar brengen, en hoe, in bepaalde gevallen, toch snel besluiten genomen kunnen worden.

Deze aanbeveling om na te denken over compenserende arrangementen is niet alleen gericht aan de ambtelijke organisatie, maar ook aan de politiek. Juist ook voor politieke besluiten (bijvoorbeeld aan de formatietafel) geldt dat niets zonder zijn tegendeel goed is, zeker in de wetenschap dat de praktijk van governance van het digitaliseringsbeleid redelijk naar tevredenheid functioneert. Prudentie is dan een belangrijke randvoorwaarde. Dat brengt ons tot slot bij het onderscheid tussen instrumentele en symbolische interventies.

6.3 Instrumentele, maar ook symbolische intenties en interventies

Hoewel de term 'symbolische interventie' in de politiek en de media een nogal negatieve connotatie heeft en bovendien aan inflatie onderhevig is (een symbolische interventie wordt meestal retorisch voorgesteld als betekenisloos en niet effectief) is het zo dat politiek alleen maar mogelijk is *dankzij* symboolwerking. Ieder rationeel voorgesteld probleem en bijbehorende rationele oplossing is van meet af aan onderdeel van het symbolische domein. Het maakt nogal uit of digitalisering vooral wordt gezien als een symbool van vooruitgang (een kans) of van een maatschappelijke risico (een bedreiging). Een incident op het gebied van digitalisering gaat symbool staan voor een groter probleem. Dat de Kamer een vaste commissie voor digitalisering start is een symbool van een gevoelde maatschappelijke urgentie. Symbolen worden niet zomaar gemaakt of afgebroken, maar maken deel uit van een langzame erkenning dat één of ander van belang is. Paradoxaal genoeg maakt dat juist de effectiviteit ervan mogelijk (maar soms ook onmogelijk, bij maandenlange formaties).

Zo opgevat denken we dat de noodzaak in te grijpen in het digitaliseringsbeleid vooral symbolisch van aard is (en ook moet zijn). Niets doen is natuurlijk altijd een optie, maar dat lijkt in deze kwestie even niet zo te zijn: de urgentie is daarvoor net even te groot. Het symbolische en instrumentele domein

staan niet los van elkaar – symbolische interventies hebben instrumentele gevolgen, en andersom is dat ook zo: als twee benen die afzonderlijk bewegen maar samen zorgen voor balans. Voor beide kanten doen we hier tot slot enkele suggesties voor interventies die naar ons idee passend zijn.

Instrumentele interventies: herwaarderen wat er is (strategisch incrementalisme)

De eerste kant die we belichten is die van de instrumentele interventies, dat wat in onze ogen achter de schermen op ambtelijk niveau dient plaats te vinden rond de governance van het digitaliseringsbeleid. Noem het de ambtelijke machinekamer: daar waar het digitaliseringsbeleid vorm krijgt. Het eerste is betekenis vinden in het herwaarderen van hoe het gaat en wat we hebben. Ronald Heifetz, hoogleraar Publiek Leiderschap aan Harvard, stelt in dat kader dat wat er is, er is met een reden. Bestaande praktijken zijn er niet voor niets; ze houden stand en blijven bestaan omdat ze werken. Dat betekent natuurlijk niet dat er geen verbetermogelijkheden zijn, die zijn er vaak legio, maar dat wat je anders doet of nieuw maakt is ook geen garantie voor succes. Sterker nog, vaak blijkt (achteraf) de praktijk weerbarstig, en de nieuw bedachte oplossing niet zaligmakend – met soms zelfs een hang naar de vroegere situatie tot gevolg (“het was allemaal nog niet zo slecht”). In dat kader past de werkwijze van strategisch incrementalisme waar een groot deel van betrokkenen ook voor pleit: verander niet om te veranderen, maar doe doelgericht, stapsgewijs aanpassingen om tot verbetering te komen. Dat kan bijvoorbeeld door kritisch te kijken welke overleggen echt noodzakelijk zijn maar ook waar overlap zit, hoe processen beter op elkaar zijn af te stemmen, welke kwesties waar ter tafel moeten komen, wie daarvoor ‘in stelling’ moeten worden gebracht en wie niet.

Symbolische interventies: urgentie benadrukken en beweging organiseren

Niettegenstaande de eerdere constatering is naar ons idee een betekenisvolle interventie ook nodig voor het vraagstuk van digitalisering omdat *niets doen hier geen optie is*. Hoe ook de huidige manier van werken door sommigen gezien wordt als voldoende is er veel aan gelegen om digitalisering veel hoger op de politiek-bestuurlijke agenda te krijgen. De maatschappelijke urgentie is hoog, en dat moet beter worden (h)erkend. Die betekenis kan worden gevonden in de noodzaak tot ingrijpen vanuit een symbolische waarde. Het gaat er niet om dat een bepaalde structuur vanuit instrumenteel opzicht ‘het beste is’, of dé oplossing is, maar dat een structuuringreep een verandering teweegbrengt in hoe een vraagstuk wordt gewaardeerd en geprioriteerd. De aard van de ingreep moet vooral politiek-strategisch van aard zijn. Digitalisering heeft meer politieke aandacht nodig, en het nieuwe kabinet kan het niet in een hoekje wegstoppen.

Symbolisch ingrijpen dient een doel, maar is tegelijk zeker niet te zien als een ‘golden bullet’ – het argument dat alles een keerzijde heeft blijft bestaan. Daarom is het van belang compenserende arrangementen steeds ‘mee te organiseren’ bij de keuze voor een symbolische ingreep. Als gekozen wordt voor centralisering (minister, vicepremier) dan moet de kracht van decentralisering op sommige punten en voor sommige onderwerpen behouden blijven. Als er gekozen wordt voor depolitisering (agentschap, partnerschappen/netwerken) is het belangrijk de ruimte voor de soms benodigde politisering niet weg te organiseren. Als de voorkeur gegeven wordt aan ontvlechting (commissaris, reorganisatie rijksdienst) mag de logica van vervlechting niet zomaar geheel worden weggedrukt.

Vanuit de optiek van compenserende arrangementen is het dus belangrijk, naar ons idee, om het zo te organiseren dat enerzijds symbolisch slagen worden gemaakt (herkenbaar voor het grote publiek), terwijl anderzijds in instrumenteel opzicht niet per se de hele praktijk van bestuur, beleid en uitvoering overhoop wordt gehaald. Dat alles overigens in het besef dat een symbolische interventie wel degelijk ook in instrumentele zin iets op gang brengt (of juist blokkeert) in de professionele praktijk. Dat is vooral een kwestie van maatvoering, bijvoorbeeld door te centraliseren (een minister of een vicepremier) maar tegelijkertijd de ‘digitale driehoek’ in stand te houden en die hieraan te koppelen (bijvoorbeeld in termen van een ministeriële onderaad, coördinatie, verantwoording of agendering). De politiek heeft hier in feite al op voorgesorteerd naar aanleiding van het rapport van de tijdelijke commissie Digitale Toekomst met het voornemen om bij de volgende kabinetsperiode een commissie Digitale Zaken in te stellen. Bestuurlijk kan er dan bijvoorbeeld een voorstel komen voor een vicepremier met een coördinerende taak voor digitalisering. Ambtelijk is het vervolgens van belang om een onderraad rond het thema digitalisering in te stellen, nu loopt dat via de vakdepartementen die via hun specifieke thema digitalisering in de ministerraad brengen. Logisch vervolg zou zijn een rechtstreekse, en specifiek op digitalisering gerichte lijn te maken vanuit de NDS richting ministerraad. Maatschappelijk kan er gedacht worden aan een digitale transitie-raad waar het thema digitalisering breed op de agenda komt en in overleg met maatschappelijke partijen verder gebracht kan worden. Er zijn al wel diverse publiek-private samenwerkingen, zoals de AI-coalitie, de Kwantum-coalitie, het Digitaal Beraad, maar die hebben nog niet de (symbolische) status die bijvoorbeeld wel op andere terreinen aan dergelijke beraden wordt toegekend, zoals de Klimaattafels. En dit alles met in het achterhoofd dat niets zonder zijn tegendeel goed is en dat de dingen zijn zoals ze zijn met een reden.

Een keuze voor een variant zegt nog niet zoveel

De interventie die straks (al dan niet) plaats gaat vinden is van groot belang voor de wijze waarop er politiek en bestuurlijk aandacht gegeven zal worden aan digitaliseringsbeleid. We denken dat een dergelijke ingreep nodig is, niet zozeer omdat de governance nu niet goed werkt, maar omdat er te weinig symbolische aandacht voor is in het licht van maatschappelijke urgentie. Wij adviseren niet één specifieke variant. Ten eerste omdat het beslag en opzet van deze verkenning dat niet kan beantwoorden, maar vooral, ten tweede, omdat de varianten zoals die in de wandelgangen en verkiezingsprogramma's de ronde doen, op zichzelf nog niet zoveel zeggen. Het gaat erom hoe aan de achterkant deze varianten geladen worden – met meer of minder mandaat, meer of minder eigen budget, meer of mindere grote rol in het kabinet, meer of minder eigen staf, enzovoort. Deze expliciete keuzes moeten vervolgens nog worden gecompenseerd, zoals hierboven beschreven. Dit heeft vervolgens ook zijn weerslag op de symbolische kracht: door politiek-strategische complexiteit kan een op papier ideale oplossing zomaar vleugellam geraken, bijvoorbeeld als in de *cultuur* van verschillende departementen de positie of gezag van deze of gene niet wordt erkend. Hoe dit aan de achterkant wordt geladen is dus zowel symbolisch als instrumenteel van belang. Zo is het symbolisch van belang dat de interventie naar buiten en naar binnen toe voldoende mandaat krijgt om geloofwaardig te zijn, terwijl anderzijds het voor effectiviteit van belang is de ambtelijke structuren zoals ze nu zijn georganiseerd niet al te veel op te schudden. Dit is inderdaad een kwestie van koorddansens.

Ten derde adviseren wij niet één variant omdat, naar ons idee, verschillende varianten of ingrediënten van verschillende varianten heel goed naast elkaar kunnen bestaan en elkaar kunnen aanvullen (of tegenwerken) – zoals een minister, een netwerk en een agentschap.

Ter afsluiting

Deze tekst is met recht een essay te noemen. Het is van onze kant een poging, letterlijk een probeersel, om in kort bestek en al tastende in het duister een fenomeen te beschrijven en te analyseren. Het is niet wetenschappelijk afgedicht en ieder voorstel leidt onherroepelijk tot allerlei vragen. In de inleiding hebben we gezegd vooral op zoek te gaan naar hoe door betrokkenen betekenis wordt gegeven aan de governance – hoe die is en hoe die zou kunnen (of moeten) zijn. Vervolgens hebben wij daar zelf bestuurskundige duiding aan gegeven. Kortweg gaat het om de volgende aanbevelingen:

1. Beschouwing van het vraagstuk bepaalt het handelingsrepertoire. Afhankelijk van hoe digitalisering wordt opgevat, leidt dit tot andere ideeën over wat passende governance is. Is digitalisering als een ontwikkeling te begrijpen die zich geleidelijk voltrekt, dan is een geleidelijke

aanpak passend. Dient digitalisering als een disruptieve ontwikkeling te worden gezien, dan is een meer ingrijpende aanpak te rechtvaardigen.

2. Pas op voor het wenkende perspectief van snelle oplossingen en quick-fixes bij de vormgeving van de governance in het digitaliseringsbeleid: er bestaat geen perfectie of permanentie als het op governance vraagstukken aankomt.
3. Reduceer governance niet tot structuur, strategie of cultuur – maar bezie deze drie dimensies in samenhang. En besef dat digitalisering op te vatten is als een eigenstandige maatschappelijke opgave, maar evengoed ook als een dimensie van elk beleid of als een kwestie van gedeeld eigenaarschap in een ecosysteem of als een disruptieve innovatie die alles omverhaalt. Het maakt nogal uit welke invalshoeken hiervoor gekozen worden.
4. Begin elke zoektocht naar een antwoord op de governancevraag, juist ook als het gaat om het digitaliseringsbeleid, in dat licht met het expliciteren van waardenconflicten en -harmonie. Bij digitalisering zijn steeds verschillende waarden in het geding die elkaar kunnen versterken maar ook juist verzwakken, bijvoorbeeld: veiligheid, innovatie, grondrechten, open samenleving en effectief openbaar bestuur.
5. De governance van het digitaliseringsbeleid kan geholpen zijn met stevige symbolische interventies (bijvoorbeeld een vicepremier voor digitale zaken volgens Europees model) waarbij het evenwel óók belangrijk is dat deze in instrumentele zin goed in te passen zijn in bestaande professionele praktijken die niet voor niets eigenlijk best op redelijke tevredenheid kunnen rekenen.
6. Bij iedere majeure governance-ingreep is het eerst en vooral belangrijk dat er aan ambtelijke zijde op tijd wordt nagedacht worden over compenserende en balancerende arrangementen om voorbij te komen aan de tragiek van goede bedoelingen die volgt uit de verleidelijke valkuil van versimpeling.

Referenties

Beck, U., Giddens, A., & Lash, S. (1994). *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity Press.

Bil, H., & Teisman, G. (2017), *Zit je vast? maak het complexer! Hoe complexificeren als management strategie stationsplein oost nieuw leven gaf*. Delft: Eburon.

Buijs, G., & Den Uijl, H. (2015), Publieke Liefde. In H. Den Uijl & T. Van Zonneveld (Eds.), *Zorg voor Toezicht. De Maatschappelijke Betekenis van Governance in de Zorg*. Amsterdam: Mediawerf.

Castells, M. (2000), *The Rise of Network Society*. Oxford: Blackwell.

van Dijk, G. (2014), *Organisatie ecologie: eenvoud in complexiteit*. Amsterdam: VU Amsterdam.

Geut, L., van den Berg, C. F., & van Schaik, S. (2010). *De koning van het schaakbord of Jan zonder Land? Over programmaministers*. Koninklijke Van Gorcum.

Hart, W., (2012), *Verdraaide Organisaties. Terug naar de Bedoeling*. I.s.m. J.M. Buiting. Amsterdam: Kluwer.

't Hart, P. & W. Kuijken (2018), *Dienen en beïnvloeden. Verhalen over ambtelijk vakmanschap*. Den Haag: NSOB.

Heifetz, R. A., Grashow, A., & Linsky, M. (2009). *The practice of adaptive leadership: Tools and tactics for changing your organization and the world*. Harvard Business Press.

van 't Hek, J., & Van Oss, L. (2012), *Ondertussen in de organisatie*. Amsterdam: Mediawerf.

Lindblom, C. E. (1959), The science of "muddling through". *Public administration review*, 79-88.

Nicolini, D. (2012), *Practice theory, work, and organization an introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Rosa, H. (2013), *Social Acceleration: A New Theory of Modernity*. New York: Columbia University Press.

van der Steen, M., Van Delden, M. & E. Van Schaik (2020), *De opgave aan tafel. De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven*. Den Haag: NSOB.

Stikker, M. (2019), *Het internet is stuk. Maar we kunnen het repareren*. Amsterdam: De Geus Singel Uitgeverijen.

Strijp, P. (2018), *Provinciaal bestuur bij technologische innovatie. Gezaghebbend vertragen bij het zoeken van een verschuivend midden*. Den Haag: NSOB.

Thompson, D. F. (1980), Moral responsibility of public officials: The problem of many hands. *American Political Science Review*, 74(4), 905-916.

van Twist, M. (2018), *Woorden wisselen. Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Deventer: Management Impact.

den Uijl, H., & Schulz, M. (2020). *Van bureaukraat tot grenswerker. Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen*. Den Haag: NSOB.

in 't Veld, R.J. & Van der Knaap, P. (1994) *Dynamische Bestuurskunde*. Den Haag: Phaedrus.

Weick, K.E. (1979) *The Social Psychology of Organizing*. New York: Random House.

Weick, K.E. (1995) *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Wierdsma, A. F. M. (2005), *Co-creatie van Verandering*. Delft: Eburon.

Eerder publiceerde de NSOB

2021

Legitimiteit gezocht

Dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces

*Martijn van der Steen, Geerten Boogaard, Pim Jansen, Joost Westerweel,
Bruno Koopmans*

Omgaan met verlies in transities

Voorbij een focus op koplopers

Andrea Frankowski, Martin Schulz, Martijn van der Steen, Laura Schröer

Meer waarde(n) van screenen

Beoordelen van betrouwbaarheid als vak

Jorgen Schram, Monique Brok, Martin Schulz, Paul Frissen

Samenhang vraagt sturing

Ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van de energietransitie

*Martijn van der Steen, Maarten Otto, Petra Ophoff, Reinier Simon Thomas,
Jitske van Popering-Verkerk, Koen van Ramshorst, Bruno Koopmans*

2020

Wethouder in en tussen politiek en netwerk

Omgaan met het politieke

Martin Schulz, Marije Huiting, Paul Frissen

Experimenteren en Opschalen

Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven

*Martin Schulz, Petra Ophoff, Marije Huiting, Hans Vermaak, Jorren Scherpenisse,
Martijn van der Steen, Mark van Twist*

Post-NPM perspectieven

Achtergrondnotitie bij discussiepaper Kijk op Kaders

Marije Huiting, Mark van Twist

Kijk op kaders

Perspectieven op kaderstelling voorbij NPM

Marije Huiting, Mark van Twist

Grenzeloos samenwerken

Van A naar B, via B.

Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse

Draagvlak in transities

Derk Loorbach, Jorren Scherpenisse

Sturing in transities

Een raamwerk voor strategiebepaling

Gijs Diercks, Derk Loorbach, Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse,

Marleen Ladder, Sophie Buchel, Igno Notermans, Nena Bode, Roel van Raak

Oog voor het overige

Evaluatie van de totstandkoming van het incidentenoverzicht in de
Rapportage Vreemdelingenketen 2018

Mark van Twist, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong

Jubileumboek NSOB - De politiek, netwerken en het politieke

Myrte Ferwerda, Paul Frissen, Martin Schulz, Mark van Twist

Leren Institutionaliseren

Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal-aanpak

Martin Schulz, Eva Kunseler, Petra Ophoff, Martijn van der Steen

Verhoudingen Verhelderen

Onderzoek naar het functioneren van de welzijnsorganisaties van Xtra
en het samenspel met de gemeente Den Haag

Mark van Twist, Ilsa de Jong, Petra Ophoff, Menno Berens, Martin Schulz

Trends in organiseren: een signalement van overheidsorganisaties van de toekomst

Reflecties op basis van een literatuurstudie naar internationale
ontwikkelingen

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Jorren Scherpenisse

Gemaakt Gewoon

Leiderschap in het programma Samen Noord-Holland

Martin Schulz, Jelle Rinzema, Frank Norbruis, Mark van Twist,

Martijn van der Steen

Eigenaarschap in het passend onderwijs

Reflecties op passend onderwijs als 'common'

Andrea Frankowski, Martin Schul, Marije Huiting, Martijn van der Steen

Taal voor transitie

Een reflectie op de sturing van het RES-proces

Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Jitske van Popering-Verkerk, Bruno Koopmans

Leren van doen

Ervaringen met samenwerken in het IBP

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff

Vorm geven aan verschil

Paul Frissen, Martin Schulz, Marije Huiting

Leren van Covid-19

Hans de Bruijn, Martijn van der Steen

Van bureaucraat en grenswerker

Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen

Henk den Uijl, Martin Schulz

Verdeel(de) verantwoordelijkheid

Een reflectie op samenwerking bij de aanpak van droogte in de Achterhoek

Myrthe van Delden, Martin Schulz, Mark van Twist

Gevangen door belangen?

Het asbeststelsel

Paul Frissen, Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Ilse de Jong

Van optellen naar vermenigvuldigen

Reflecties bij het sturingsparadigma voor cultuureducatie

Martin Schulz, Eline van Schaik, Mark van Twist

De opgave aan tafel

De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Eline van Schaik

Het Nieuwste Waterschap

Van A naar B, via B

Martijn van der Steen, Joks Janssen, Corniel van Leeuwen, Jorgen Schram,

Myrthe van Delden, Piera Fehres

Onderzoek alles, behoud het goede

Herwaardering van het verenigingsmodel

Henk den Uijl, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Mark van Twist

2019

Participeren in partnerships

Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland.

*Martijn van der Steen, Martin Schulz, Jorgen Schram, Paul Frissen,
Mark van Twist*

De uitdaging van uitkeren

Verstandig verantwoord in het licht van veranderende financiële verhoudingen

Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Gemeenteraden Positioneren

Van professionaliseren naar politiseren

Martin Schulz, Paul Frissen, Jorgen Schram

De kunst van het akkoord: strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Strategische stappen voor het sturen met akkoorden

*Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Frank Norbruis, Tjebbe Römer,
Martin Schulz, Mark van Twist*

Vernieuwing van de verantwoording

Hoe digitalisering en dataficering bijdragen aan innovatieve publieke verantwoording bij de provincie Zuid-Holland

Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Samenwerking sturen

Duiding van dynamiek bij de MIRT-verkenning Varik-Heesselt

Martin Schulz, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong, Mark van Twist

Tucht van de Tijd

Over het tijdigen van bestuur en beleid

Jorren Scherpenisse

De leraar aan tafel

Hoe het ministerie van OCW kan bijdragen aan lerarenbetrokkenheid in beleid

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Tjebbe Römer, Nancy Chin-A-Fat

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2021

ISBN NUMMER

978-90-831277-4-3

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.