

IT-problemen of transitie naar een digitaal tijdperk: deltaplan of new deal?

Martijn Sasse en Gijs van Schouwenburg

Deel 1: De digitale ruimte, de 'digital twin' van de 'echte' wereld

De laatste jaren is er in toenemende mate aandacht voor de worstelingen die de overheid heeft met haar IT-projecten. Die lopen, voor sommigen zacht uitgedrukt, niet altijd vlekkeloos. De problemen doen zich niet alleen voor in de "IT"-projecten en programma's. Ook de IT-infrastructuur en IT-applicaties (met name de legacy) van de overheid worden regelmatig als probleemgebied gepresenteerd. Vaak wordt daarbij de indruk gewekt dat deze worstelingen in private organisaties niet of in veel mindere mate aanwezig zijn. Het is de vraag of dat echt zo is. Voor dit plan doet dat er niet toe. Als iets met publiek geld gefinancierd is en/of het publiek belang dient, dan mogen we transparantie over efficiëntie en effectiviteit verwachten. En als er dan een worsteling blijkt te bestaan dan is het goed dat daarover wordt gesproken. Dat een deel van de worsteling leergeld is doet niet af aan de constatering dat er ook geld verkeerd wordt besteed. Daar moeten we over spreken.

De oorzaak van de worsteling bij de overheid wordt vaak herleid tot te beperkte kennis en competenties, slecht opdrachtgeverschap, verouderde systemen, afhankelijkheid van grote leveranciers, verkeerde bedrijfscultuur, etc. Oplossingen die aangedragen worden liggen veelal in de hoek van meer control (BIT), centrale rol voor architectuur en architecten en het formuleren van eisen waaraan die IT-infrastructuur dan wel aan zou moeten voldoen.

Zonder de gedachte van het Deltaplan te miskennen pleitten wij in deze bijdrage voor een andere, wellicht parallelle, route. De essentie daarvan is tweeledig. Ten eerste: IT - of liever gezegd digitalisering - in het publieke domein moet uit de krochten van de bedrijfsvoering worden getrokken: het is een beleidsvraagstuk. Als er een belangrijk verschil is tussen overheid en bedrijfsleven dan is het dat in de private sector digitalisering al veel meer een primaire bedrijfsfunctie is net als bijvoorbeeld marketing of verkoop en dus actief aandacht en besturing krijgt als integraal onderdeel van het ondernemen. Ten tweede: IT is geen interne aangelegenheid van de overheid, het publieke IT-fundament dient de interactie tussen overheden, burgers en bedrijven. Ook al het interne functioneren van overheden is (uiteindelijk) gericht op het dienen van de samenleving.

De Digitale Ruimte

We vinden het heel normaal om te denken en te spreken over de economische ruimte, de sociale ruimte en bijvoorbeeld de ecologische ruimte. Onze samenleving kan worden ingedeeld in deze dimensies (people, planet en prosperity). Het valt niet meer te ontkennen dat er inmiddels ook sprake is van een digitale ruimte. Deze ruimte is de optelsom van de infrastructuren van de overheid en private partijen waarbinnen we communiceren, gamen, publiceren, transacties doen (kopen, verkopen, ruilen), informeren, rechercheren, etc.

De overheid vervult haar rol in al die dimensies. De overheid is expliciet over haar visie op, en rol in, de economische, ecologische en sociale ruimte. Denk aan ministeries zoals EZK, IenW, LNV, VWS of J&V die invulling en richting geven aan het functioneren van deze ruimtes. De Nederlandse overheid is echter nog steeds ambigu over en in de digitale ruimte.

Deze ruimte is echter de 'digital twin' van onze fysieke samenleving met dezelfde normen en waarden stelsels die daaraan ten grondslag liggen. Deze Digitale Ruimte wordt echter nog vooral als een onderwerp van bedrijfsvoering gezien (BZK). Op Europees niveau is bijvoorbeeld een veel duidelijker standpunt te vinden, dat echter voor de meeste burgers en bedrijven "ver weg" is. Optredens van Smit-Kroes en Timmermans in DWDD verwoordden het thema krachtig, maar zakten ook weer snel naar de achtergrond.

In onze opinie is het functioneren van de Digitale Ruimte een beleidsterrein!

Wij adviseren dan ook om in het deltaplan steeds expliciet onderscheid te maken in twee perspectieven: waar gaat het over het IT-fundament van de overheid (middel) en waar gaat het over de digitale ruimte waarin de overheid een rol vervult (beleidsterrein). Een belangrijke reden waarom veel "IT-"projecten en programma's zo complex en omvangrijk zijn is dat tegelijk een IT-fundament wordt gemaakt én een verandering in het functioneren van overheid en samenleving in de digitale ruimte wordt nagestreefd. Daarbij is vaak ook nog eens onduidelijk welk deel van dat IT-fundament het "intern functioneren van de overheid" dient (zo dat überhaupt nog kan bestaan) en waar dit IT-fundament een middel is voor een publieke functie.

Fusie van fysieke, biologische en digitale ruimte

Terwijl velen van ons nog worstelen met de digitaliseringsopgave (zo ook de overheid) is de volgende revolutie al gaande: de 4e industriële revolutie waarin de digitale ruimte, de fysieke ruimte en de biologische ruimte met elkaar fuseren. We koppelen digitalisering en informatietechnologie met de fysieke wereld (Internet of Things en nanotechnologie) en met de biologische wereld (biotechnologie en medische technologie) waardoor wereldwijd een fusieproces optreedt van ruimtes: dat is de essentie van de 4e Industriële Revolutie.

Anno 2019 is de maatschappelijke en economische betekenis van digitalisering voor de meesten onder ons wel duidelijk. Het debat komt nu op gang over de betekenis van IT en digitalisering voor een circulaire economie, voor een inclusieve maatschappij, voor het behalen van klimaatdoelen en voor het behoud van biodiversiteit. Kortom we beschouwen de bijdrage van digitalisering en IT aan de sustainable development goals als opvolger van millennium doelen en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Die bijdragen blijken rechtstreeks samen te hangen met de bijdrage die digitalisering en IT leveren aan de veilige omgeving van een democratische rechtsstaat en met de bijdrage aan het vermogen van een samenleving om in samenwerking met elkaar een duurzame toekomst te realiseren (individuen en organisaties, triple helix: publiek, privaat en wetenschap, alle schaalniveaus: lokaal, regionaal, nationaal en internationaal).

De overheid (in brede zin) zit nog in de awareness fase van deze ontwikkeling.

Hoewel de afgelopen tijd er door het kabinet veel aandacht is besteed aan de Digitale Ruimte zoals bijvoorbeeld in de Strategische AI Agenda (SAPAI), de Nederlandse Digitaliseringsstrategie of de Nationale Data Agenda worden in de meeste beleidsomgevingen de hiermee gepaard gaande vraagstukken nog steeds als een IT-dingetje gezien. Het gevolg is dat daar waar een proactieve houding vereist is, een reactieve houding prevaleert. De volgende achterstand lijkt zich daarmee al weer aan te dienen terwijl er dus juist een opgave voor de overheid ligt om nu het voortouw te pakken: zie ook het artikel van Carlota Perez in NRC van 23 november 2019: 'Overheid moet ons leiden naar een nieuw Gouden Tijdperk'.

De digitale ruimte en de politiek

Het gewenste opereren van de overheid in de huidige tijd waarin er een digitale ruimte bestaat is fundamenteel anders dan in de periode dat de fysieke ruimte nog leidend was. De organisatiestructuur, de managementstijl, de interactiepatronen, het proces van wet en regelgeving: overal is meer agility nodig. De duidelijke scheidslijnen en het maakbare karakter van de fysieke wereld bestaan niet op gelijke wijze in de digitale omgeving.

Agile Governance

Deze ontwikkelingen zijn volatiel, complex, onvoorspelbaar en voltrekken zich in hoog tempo. Dat vraagt om een agile houding en organisatie. Tegelijk is het juist de rol van de overheid om stabiliteit en zekerheid te bieden. Internationaal is dit vraagstuk bekend als *Agile Governance*. Onder diverse namen is ook bij diverse Nederlandse overheden al veel van dit gedachtegoed te vinden. Een deel van dit gedachtegoed is ook terug te vinden in het proefschrift van Mariëtte Lokin 'Wendbare Wetgeving'.

De overheid is nog vrij traditioneel en functioneel georganiseerd. Hoewel in de competentieprofielen van (top) ambtenaren samenwerking en over de grenzen van het eigen domein heen kijken bovenaan de lijst staan blijkt de dagelijkse praktijk toch vaak nog silo georiënteerd. De beleidsomgeving is daarenboven vooral gericht op managen en coördineren binnen de kolom en minder op het verbinden van de inhoud. Wij denken dat in toekomstig leiderschap hier meer aandacht voor moet zijn: stop met managen en ga leiden! De notie die Roel Bekker recent publiceerde in De Hofvijver van 25 november spreekt ons daarbij zeer aan.

Dat geldt dus ook voor het proces van wet- en regelgeving en het functioneren van de Tweede Kamer. Doe dat wel in de context van het functioneren van de democratische rechtsstaat als geheel. Minder wet- en regelgeving van een aard die meer richtinggevend en normstellend is in plaats van voorschrijvend hoe uitvoering te geven of te administreren helpt agility te creëren. Er zijn vaak betere vormen mogelijk om regelkringen te vormen dan wetgeving van bovenaf. Bijvoorbeeld door met informatie feedback-loops te creëren, door samen aan normenstelsels te werken (NEN) en door het zelfreinigend vermogen van sectoren te organiseren. Maar de essentie is dat ook de Digitale Ruimte een robuuste leefomgeving wordt.

Deel 2: Het IT-fundament van de Digitale Ruimte

Wat betekent dit voor de IT van de overheid en wat betekent dit voor het opereren van de overheid in de digitale ruimte?

De IT-infrastructuur moet een betrouwbaar fundament bieden voor het handelen in de digitale ruimte. Dat geldt niet alleen voor de overheid, dat geldt voor de hele samenleving.

Er zijn bedrijven, burgers én overheden die hun IT-fundament goed op orde hebben. Er zijn echter ook veel bedrijven, burgers en overheden die last hebben van een wankel IT-fundament. Diegenen die hun fundament op orde hebben, hebben er last van dat het veel anderen niet lukt om hun fundament op orde te krijgen en te houden. Immers, de Digitale

Ruimte omvat het samenspel van alle IT-infrastructuren. Connectiviteit en samenwerking zijn essentieel voor het functioneren van burgers, bedrijven én overheid in de Digitale Ruimte. Juist omdat de Digitale Ruimte zo'n wezenlijke functie vervult in het maatschappelijk verkeer en het dagelijks leven kan dit niet langer een onderwerp van bedrijfsvoering zijn maar is het een beleidsvraagstuk (geworden).

De Nederlandse overheid zou, in Europese context, samen met het Nederlands (of Europees) bedrijfsleven en wetenschap dat IT-fundament moeten borgen. Dit vraagstuk speelt zich onvermijdelijk af in een globaliserings-context. De overheid zal ook moeten samenwerken met de Nederlandse of Europese vestigingen van de Amerikaanse en Aziatische techreuzen. Ook daarin heeft de overheid een rol, niet alleen voor haar eigen belangen maar voor de belangen van de gehele samenleving.

Als de overheid haar IT-probleem opvat als een intern bedrijfsvoeringsvraagstuk dan mis je de kans om als overheid ook het voortouw te nemen om het IT-fundament voor de samenleving te verbeteren. Zorg ervoor dat voor de overheid én voor de samenleving in Nederland een betrouwbaar aanbod aan IT-diensten beschikbaar is. Help de opbouw en exploitatie van zo'n aanbod door als overheid dergelijke diensten af te nemen via moderne aanbestedingsvormen en een duurzaam contractenstelsel.

Architectuur van een IT-fundament voor de Digitale Ruimte (Richten en Inrichten)

De creatie en het beheer van een sterk IT-fundament voor de Digitale Ruimte vergt inhoudelijk vakwerk van hoogopgeleide professionals op dit (jonge) vakgebied. Het vraagt om richten, inrichten én om verrichten.

Het richten van de Digitale Ruimte is een veelzijdig planologisch vraagstuk. Als burgers willen wij ook in de digitale leefomgeving duurzaam kunnen leven en hechten we veel waarde aan een goed functionerende transparante en democratische rechtsstaat. Ook een belangrijk aspect van de digitale ruimte is de informatievoorziening over de economische, sociale, ecologische én technologische ruimtes (bijv. verkeersinformatie). Goede en toegankelijke informatie over het functioneren van samenleving en overheid helpen om dat te bereiken.

We verwachten van de overheid dat zij hier, net als in de andere ruimtes, de voorwaarden voor schept en daar actief aan bijdraagt. De creatie van de digitale ruimte is een beleidsvraagstuk en heeft daarmee dus tevens niet het primaat van IT, dus niet alleen - maar wel ook - IT-architecten nodig. De planologische architectuur van de Digitale Ruimte vraagt een veelheid aan deskundigheid zoals: bestuurskundigen, economen, juristen, sociologen, psychologen én (IT) architecten.

De titel 'architect' krijgt daarmee een andere lading. De bestuurskundige, de jurist, de econoom en de 'IT-er' zijn allen architecten van aspecten én het geheel van de Digitale Ruimte. Zie je een aspect over het hoofd, dan werkt de ruimte niet (naar behoren). Onder welke titel deze deskundigheid wordt geschaard doet er eigenlijk niet toe. Van veel groter belang is dat elke deskundigheid de deskundigheid op een ander aspect waardeert en accepteert. Daarbij is educatie van belang en besluitvorming en leiding op basis van inhoudelijke betrokkenheid.

Eenzijds zouden wetenschap, overheid en bedrijfsleven meer werk moeten maken van het borgen van de kwalificaties van de vakmensen in dit vakgebied. Anderzijds is het tijd om de inzet van die inhoudelijke vakkwiteit bij besluitvorming, aansturing, realisatie en exploitatie te borgen.

Over architecturen voor de inrichting van het IT-fundament en de digitale ruimte is al veel wetenschappelijk en praktijk werk verzet. Methoden en technieken zijn in voldoende mate aanwezig en ontwikkelen zich ook. Toepassing en inbedding in de praktijk is waar het aan ontbreekt. En: maak ook hier onderscheid in constructie van IT (engineering) en ontwikkeling van digitale organisaties. Het eerste vergt technische vakkennis en beheersing van kwaliteit; dat vergt ontwerp en kan je niet “vrij” laten. Het tweede is een cocreatie-opgave die je niet ontwerpt maar tot stand laat komen: vooral ook mensenwerk.

Digitale Ruimte is mensenwerk

De gemeenschappelijke noemer van cultuur en architectuur is dat het *mensenwerk* is. Laten we dat niet vergeten en zo houden. De uitdaging aangaan begint bij de mensen die samen de overheid (de samenleving) vormen, niet bij het instrumentarium (de IT) die deze mensen gebruiken. Tegelijk is het instrumentarium wel belangrijk om aandacht aan te besteden. Dus ja, *in samenhang ontwikkelen van mens en techniek is dé uitdaging van de huidige tijd*. Tegelijkertijd is de sociotechnische gedachte niet nieuw maar al in de jaren 50 van de vorige door het Tavistock Institute geïntroduceerd (en in Nederland door De Sitter geïntroduceerd) Het denken en doen verandert. De mensen ontwikkelen zich en nieuwe instroom van mensen met een diverse achtergrond en nieuwe stijlen brengt eveneens verandering. Stimuleer dit en let daarbij op: pers ontwikkeling en nieuwe instroom niet meteen weer in de oude stijl van uniformiteit en organisatiebeheersing. Geef juist ruimte om divers te ontwikkelen: daar heeft de samenleving behoefte aan. *Diversiteit is een fundamentele waarde voor duurzaam functioneren!* Dat geldt voor biodiversiteit, voor sociale diversiteit én voor IT-diversiteit. Het architectuur principe van uniformiteit is passé als het niet is verbonden met een architectuur principe dat juist diversiteit promoot.

Verrichten: Governance van de Digitale Ruimte

Wij pleiten voor samenwerken aan een fundament voor de digitale ruimte. Om de maatschappelijke opgave te organiseren om het fundament voor die digitale ruimte in Nederland samen te creëren en te behouden: sluit een New Deal. Een New Deal is niet vrijblijvend: het is een maatschappelijke opgave met urgentie en verreikende consequenties. Het vraagt ook om een andere benadering van de toezichthoudende functie. Dit is geen intern beheersing vraagstuk. Het ligt voor de hand om een “Inspectie van de digitale ruimte” op te richten. Dat past beter dan een BIT nieuwe stijl. Waar enerzijds de overheid beleid vormt voor de digitale ruimte (richt) en ten tweede initiatief neemt om samen met burgers, bedrijven en wetenschap het fundament voor die digitale ruimte te creëren (inricht) en te laten functioneren (verricht), is het ook logisch om een toezichthoudende functie in te richten in de vorm van een Inspectie. Beleid, wet en regelgeving kunnen de kaders bieden voor het toezicht. Een moderne vorm van risico-gebaseerd toezicht kan bijdragen aan lerend en zelfsturend vermogen. Actieve informatieverzameling en transparante presentatie daarvan is daaraan ondersteunend (dashboards). Waar nodig zal ook handhavend opgetreden moeten worden met als uiterste remedie een gang naar de rechter.