

DWARS DOOR

Een onorthodoxe
route naar een
responsieve overheid



DE ORDE

ARRE ZUURMOND

DWARS DOOR

Een onorthodoxe
route naar een
responsieve overheid

DE ORDE

ARRE ZUURMOND

COLOFON

Tekst © 2025 Arre Zuurmond

Onder redactie van Quita Hendrison en Els Wiegant

Begeleiding en advies Marvin Kramer en Floor Lekkerkerker

Vormgeving en illustraties Maartje de Sonnaville

Tekstcorrectie Tjeerd Gunning

Fotografie omslag Jurgen Huiskes

Druk Pumbo.nl

ISBN 978-94-6511-492-7

Deze publicatie is tot stand gekomen met steun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van de opdracht aan de regeringscommissaris Informatiehuishouding.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD: KUSTAW BESSEMS	7
----------------------------------	----------

VERANTWOORDING	11
-----------------------	-----------

DEEL 1 OPDRACHT, UITVOERING EN PARADIGMASHIFT	15
--	-----------

Inleiding	17
-----------	----

HOOFDSTUK 1 OPDRACHT EN PLAN	19
-------------------------------------	-----------

1.1 Opdrachtoomschrijving was te beperkt	20
--	----

1.2 Drie strategische speerpunten	24
-----------------------------------	----

1.3 Dingen dóén	26
-----------------	----

HOOFDSTUK 2 UITVOERING VAN HET PLAN	29
--	-----------

2.1 Drie strategische speerpunten in de praktijk	30
--	----

2.2 Wat nog meer ...	35
----------------------	----

HOOFDSTUK 3 PARADIGMASHIFT	39
-----------------------------------	-----------

3.1 De oude orde op orde. En nu verder ...	40
--	----

3.2 Gedachtewisseling met vele betrokkenen	44
--	----

DEEL 2 ZEVEN INVALSHOEKEN	47
----------------------------------	-----------

Inleiding	48
-----------	----

HOOFDSTUK 4 MAATSCHAPPELIJKE INVALSHOEK	51
--	-----------

4.1 Van buiten naar binnen kijken	52
-----------------------------------	----

4.2 Position paper van Waag Futurelab	55
---------------------------------------	----

4.3 Interview met Corissa Hopman-Abdoeljami	60
---	----

HOOFDSTUK 5 UITVOEREND PROFESSIONAL	65
5.1 Relatie tussen professional en burger centraal	66
5.2 Het gaat om de uitvoerend professional	67
5.3 Position paper van I Logos	69
5.4 Kwaliteitsmodel 'professionele professional'	72
5.5 Interview met Mathieu Weggeman	78
HOOFDSTUK 6 GEGEVENSDELING	83
6.1 Het belang van gegevensdeling	84
6.2 Position paper van Arre Zuurmond en Marvin Kramer	88
6.3 Briefwisseling met Larissa Zegveld en Frank Robben	94
6.4 Interview met Nitesh Bharosa	98
HOOFDSTUK 7 RESPONSIEF BESTUURSRECHT	105
7.1 Het belang van bestuursrecht	106
7.2 Position paper van drie rechtsgeleerden	109
7.3 Briefwisseling met Michiel Scheltema	113
7.4 Interview met Corien Prins	118
HOOFDSTUK 8 BIOMIMICRY	123
8.1 Waardevolle inspiratie voor transformatie	124
8.2 Position paper van Enthoven en Nooren	126
8.3 Bruikbare inzichten uit biomimicry	130
8.4 Interview met Jaring Hiemstra	132
HOOFDSTUK 9 ROL EN POSITIE VAN CIO RIJK	139
9.1 Behoefte aan een ander soort CIO Rijk	140
9.2 Position paper ECP	143
9.3 Briefwisseling met Lourens Visser	146
9.4 Interview met Art de Blaauw	148
HOOFDSTUK 10 POLITIEKE IDEOLOGIEËN	153
10.1 Diepste laag van gedrag overheid	154
10.2 Position paper van IMI	157
10.3 Briefwisseling met Bas Eenhoorn	161
10.4 Interview met Jesse Six Dijkstra	164

DEEL 3 WAT TE DOEN KAMERADEN	169
Inleiding	171
HOOFDSTUK 11 SAMENVATTENDE ANALYSES EN AANBEVELINGEN	173
11.1 Maatschappelijke invalshoek: radicale openbaarheid	174
11.2 Uitvoerende professional: handelingsperspectieven om te excelleren	175
11.3 Gegevensdeling: geen voortzetting van het bestaande	177
11.4 Responsief bestuursrecht: ijzeren kooi is vervangen door virtuele vesting	179
11.5 Biomimicry: overheid moet zich afvragen of ze wel de goede dingen doet	181
11.6 Rol en positie van de CIO Rijk: op weg naar de CIO 3.0	182
11.7 Politieke ideologieën: op weg naar een eigentijdse institutionele orde	183
HOOFDSTUK 12 TRANSFORMATIE, EEN ALLESOMVATTENDE VERANDERING	187
12.1 Bureaucratisch disfunctioneren	188
12.2 Relatie met informatiehuishouding	194
12.3 Interview met Dion Kotteman	196
12.4 Aanjagers van transformatie	200
EPILOOG	203
BIJLAGEN	
INSPIRATORS	207
LITERATUUR	211
LINKS	213
BRONNEN	216

VOORWOORD: KUSTAW BESSEMS

Dit boek gaat niet over informatiehuishouding. Dat is bijzonder, want het bevat de conclusies van de regeringscommissaris Informatiehuishouding. Het onderwerp komt er heus in voor. Maar Arre Zuurmond ziet als geen ander dat het onlosmakelijk verbonden is aan een grotere opgave waar we voor staan: de overheid zo laten werken dat zij burgers en gemeenschappen steeds een steun in de rug is in plaats van dwarsboomt of zelfs schaadt.

Zoals Arre uitlegde toen ik hem interviewde voor mijn podcast: wanneer je een bureaucratie de opdracht geeft om efficiënter te worden, wordt die bureaucratie efficiënter in het bureaucratie zijn. Je krijgt een indrukwekkend geheel van met elkaar verstrengelde controlemechanismen, maar dat is iets heel anders dan een goed werkende overheid. Dus sta je voor deze vraag: “Wil je de oude orde op orde brengen? Of wil je een nieuwe orde?” En die vraag bedoelt hij retorisch, want hij weet het wel.

Waar te beginnen? Wie oog in oog staat met het bureaucratisch monster kan zich miezerig en machteloos voelen. Het mag mooi klinken, zo’n nieuwe orde, maar de gelegenheid om helemaal opnieuw te beginnen, met een leeg vel op de tekentafel, is er niet. Bij de overheid vindt elke verbouwing plaats terwijl zij vol in bedrijf is. Hoe moet dat, wanneer je weet dat veel fundamenteel anders moet?

Neem daarbij in aanmerking dat het systeem ook nog eens een, laten we zeggen, beperkte ontvankelijkheid heeft voor zienswijzen die flink afwijken van wat gebruikelijk is. En een lage tolerantie voor figuren die iets anders willen proberen. De grootste beloning staat op een onverstoord proces. Wie een probleem aankaart en wil oplossen, wordt daarentegen al snel zelf tot probleem bestempeld. In dat systeem overleven én er beweging in brengen is weinigen gegeven.

Zelfs de blijde strijder Arre Zuurmond kan weleens gefrustreerd raken. Over de uitwassen waardoor de zorg slechter is dan zij kan zijn, waardoor de straten onveiliger zijn dan zij hoeven te zijn, waardoor kinderen minder leren op school dan waar zij recht op hebben. Zelfs hij ervaart het zichzelf in stand houdende systeem van de bureaucratie als gekmakend wanneer hij ziet hoeveel gegevens niet aankomen waar ze moeten zijn en hoeveel tijd professionals moeten verspillen aan onnodige rompslomp. Maar lees de aanbevelingen die in dit boek hun weerslag hebben gekregen en je ziet dat ze twee elementen bevatten die in elk geval onmisbaar zijn voor een sprankje hoop: visie en concrete stappen. Bezwaarlijk aan de manier waarop de overheid nu vaak opereert, is dat zij ad hoc reageert op problemen waar zij tegenaan botst. De vele maatregelen en maatregeltjes die zo worden genomen hebben allemaal onbedoelde effecten, zeker op lange termijn. En eens in de zoveel tijd wordt dan een wanhoopspoging gedaan om met een groot gebaar de kluwen uit elkaar te rukken, waarna de schade soms nog groter is. Al die tijd heeft het aan richting ontbroken.

In dit boek is de richting duidelijk: een inlevende overheid die luistert en begrijpt wat voor burgers en gemeenschappen van waarde is en die voortvarend te werk gaat om hen daarin bij te staan. Elk voorstel moet ons verder in die richting brengen. En laat dan de uitvoering van deze ideeën model staan voor hoe de overheid als geheel zou behoren te werken: onderzoekend, met uitproberen, lerend en door steeds bij te stellen. Om dat voor elkaar te krijgen is nodig wat Arre gekscherend het Professional Bevrijdings Front noemt. Want al jaren heeft iedereen in het openbaar bestuur de mond vol van 'betere samenwerking tussen beleid en uitvoering', maar het komt er veel te weinig van. Omdat beleidsmensen hun prioriteiten laten bepalen door de politieke waan van de dag en de zuigkracht van het bureaucratische systeem. Én omdat zij geen geld en macht willen afstaan aan praktijkmensen. Eerlijk is eerlijk, te veel praktijkmensen – of in elk geval hun bazen – houden ook de boot af. Omdat je er al gauw slecht op staat wanneer je benoemt wat er misgaat en omdat het ook wel lekker kan zijn om met wat minder eigen verantwoordelijkheid te mopperen op wat 'die lui van beleid nu weer voor doms hebben bedacht'.

Dit moet acuut anders. Praktijkkennis, opgedaan in de directe, persoonlijke ontmoeting met de burger, is de bepalende voorwaarde voor mogelijk succes. Niet alleen beschikken praktijkmensen over de beste informatie, zij vóelen ook sneller dan theoretici de repercussies van beleid. Het zijn deze praktijkmensen – leraren, agenten, verpleegkundigen – die in de eerste plaats de juiste gegevens nodig hebben om goed hun werk te kunnen doen.

Te lang zijn informatiehuishouding en data gezien als puur technische hulpmiddelen, die je nu eenmaal inzet bij het uitvoeren van beleid en die wel zullen doen wat ze moeten doen als je maar zegt wat je wilt. Sterker nog, de misvatting was dat je altijd wel gewoon kunt bestellen bij een bedrijf wat je nodig hebt. Dat dag in, dag uit een dramatische hoeveelheid tijd en geld weglekt, komt door dolgedraaide bureaucratische logica en door misplaatste uitbesteding aan de markt (waar op zich prima mee samengewerkt kan worden), maar het komt voorál door deze moeder aller misverstanden: dat gegevens een willekeurig instrument zijn voor de overheid in plaats van een wezenlijk onderdeel, net zoals bevoegdheden, geld en mensen dat zijn.

Gegevens moeten stromen, zegt Arre Zuurmond. Dat doen ze niet door een overheid die is opgebouwd uit bureaucratische barrières. Dus laat dit boek helpen om daar doorheen te breken.

Kustaw Bessems is strategisch adviseur voor overheden en maatschappelijke organisaties, en columnist. Hij publiceerde de podcastserie Stuurloos en het gelijknamige boek, waarvoor hij onder anderen Arre Zuurmond interviewde.

VERANTWOORDING

Van 1 januari 2022 tot eind 2023 ben ik regeringscommissaris Informatiehuishouding (RCIHH) geweest. Om gezondheidsredenen zag ik mij helaas genoodzaakt mijn functie voortijdig neer te leggen. Dat leidde ertoe dat ik niet ben toegekomen aan de formele terugkoppeling van mijn bevindingen en de verantwoording van mijn daden gericht aan de staatssecretaris Digitalisering en Tweede Kamer.

Dat doe ik nu in deze publicatie. Die is als pdf te downloaden en in de boekwinkel te koop. Ik heb namelijk de ambitie om er een breed publiek mee te bereiken en zoveel mogelijk mensen te enthousiasmeren voor de problematiek die me na aan het hart ligt. Waarbij ik vooral oplossingsrichtingen wil aandragen.

De tekst is in de tweede helft van 2024 tot stand gekomen, samen met twee redacteurs, een procesbegeleider en een strategisch adviseur.

In het eerste deel van het boek beschrijf ik de opdracht die ik kreeg, wat ik deed en waar mij dat bracht. Het tweede deel is gewijd aan zeven invalshoeken die behulpzaam zijn bij de transformatie van een reactieve naar een proactieve en responsieve overheid. In het derde en afsluitende deel doe ik aanbevelingen voor alle invalshoeken en sluit ik af met voorstellen voor de beoogde transformatie.

De thema's die ik in dit boek bespreek staan niet op zichzelf. Ze bevinden zich in het oog van een orkaan aan ontwikkelingen; goede en minder goede. Op het moment van schrijven wordt in eigen land de laatste hand gelegd aan een nieuwe Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS) onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris Digitalisering. In Europa werd en wordt gewerkt aan een waaier aan wetten, programma's en richtlijnen rond de digitale transformatie van de EU. Daar ben ik optimistisch over.

Op mondiale schaal zijn de ontwikkelingen omineuzer. Met overzeese statelijke actoren die digitaal onze kritieke systemen binnendringen. Met

een Amerikaanse president die er wellicht niet voor terugdeinst de cloud (in handen van Amerikaanse big tech) uit de lucht te halen; dan staat de Nederlandse samenleving stil.

Hoe de wereld eruitziet als u dit boek in 2029 leest, weet ik niet. Wel ben ik ervan overtuigd dat de analyses en richtingen die ik nu schets noodzakelijk zijn voor een democratische, weerbare en dienstbare overheid. Ik hoop dat mijn boek u zal inspireren en u handvatten biedt om stappen te zetten. We moeten het samen doen.



CV Arre Zuurmond (1959)

2022-2024

Regeringscommissaris Informatiehuishouding (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

2013-2021

Ombudsman van de Metropoolregio Amsterdam

2011-2013

Associé van Het Expertise Centrum (HEC), dat als belangrijkste doel had om het kennisniveau over grote ICT-projecten binnen de overheid te vergroten

2010-2013

Directeur van de *Kafkabrigade*, die is opgericht om overbodige en disfunctionele bureaucratie op te sporen en aan te pakken

2000-2013

Oprichter en partner van Zenc, een adviesbureau op het gebied van informatievoorziening en procesverbetering bij de overheid

2007-2010

Universitair hoofddocent TU Delft (onderzoek naar i-bestuur en transformatie)

2002-2006

Bijzonder hoogleraar ICT en de toekomst van het openbaar bestuur aan de Universiteit Leiden

1996-2000

Strategisch adviseur bij Pink Roccade IT Management

1989-1997

Onderzoeker aan de Erasmus Universiteit (onderwerp: organisationele transformatie en het gebruik van ICT, cum laude gepromoveerd op proefschrift *De Infocratie*)

DEEL 1

OPDRACHT, UITVOERING EN PARADIGMASHIFT

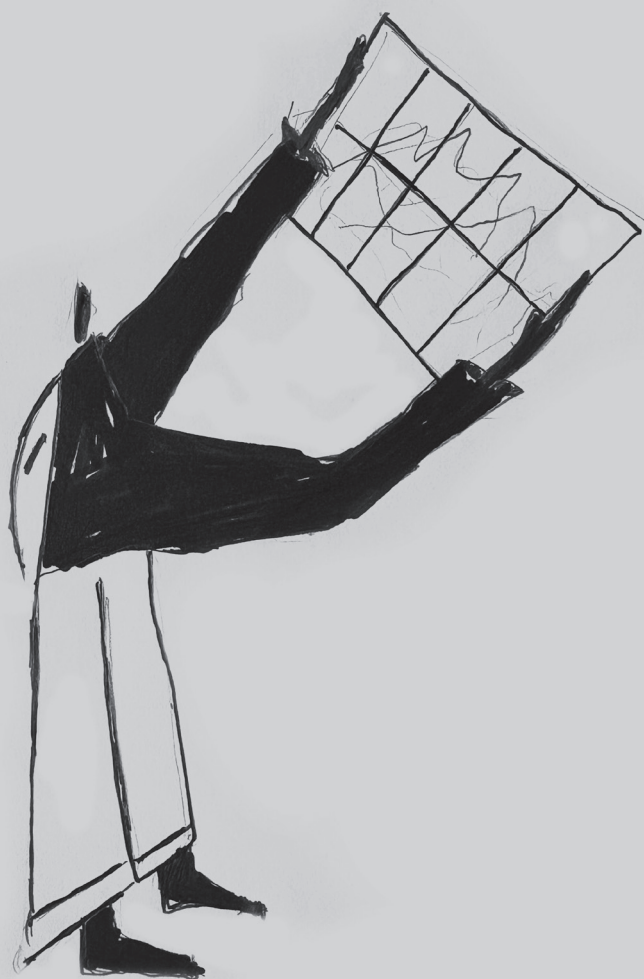
INLEIDING

Dat de toelagenaffaire een schandvlek in de geschiedenis van de Nederlandse overheid is, mag inmiddels een open deur heten. Het rapport *Ongekend Onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK, 2020) laat in alle pijnlijke details zien hoe een wantrouwende overheid ouders vermaalde, omdat zij – onbewust en onwetend – een kleine overtreding hadden begaan die immense gevolgen voor ze had. Mensenlevens, erger nog: kinderlevens, werden onherstelbaar beschadigd.

Eerst als medeoprichter van de Kafkabrigade (tegenwoordig Stichting Kafkabrigade), later als ombudsman voor de Metropoolregio Amsterdam, en sinds mei 2020 als voorzitter van het Ouderpanel Kinderopvangtoeslag stond ik burgers bij en heb ik vanaf de eerste rij gezien hoe overheidsbeleid, vaak onbedoeld, nadelig en soms ronduit desastreus voor burgers kan uitpakken.

Die achtergrond, gecombineerd met mijn kennis en ervaring op het gebied van bestuurskunde en mijn ‘nerdy’ interesse in informatieprocessen en -technologie, moet voor de Algemene Bestuursdienst eind 2021 de reden zijn geweest om mij te polsen voor de functie van regeringscommissaris Informatiehuishouding. In reactie op de bevindingen van de POK had het kabinet tot zo’n functie van ‘buitenboordmotor/inspirator’ besloten, met het doel om extra werk te maken van de verbetering van de informatiehuishouding. Die was ondanks programma’s als *Open Overheid* en het *Meerjarenplan Verbetering Informatiehuishouding Rijk 2019-2023* nog steeds onvoldoende van de grond gekomen. Er was 787 miljoen euro voor de verbeteringsslag beschikbaar gesteld en dan helpt het als je daarvoor een ambassadeur aanwijst.

Ik reageerde eerst niet op het functieprofiel; ik kon me er niet in vinden. Om het te laten passen in de institutionele infrastructuur van het Haagse was het profiel door vele handen gegaan, alle kraak en smaak was eruit gewassen.



HOOFDSTUK 1

OPDRACHT EN PLAN

1.1 Opdrachtomschrijving was te beperkt

Er ontbraken in het functieprofiel drie fundamentele zaken. De eerste was dat het uitsluitend draaide om het op orde brengen van de informatiehuishouding van de Rijksoverheid. Te beperkt, want het moet gaan over de informatiehuishouding van de héle overheid. Informatie moet stromen, in netwerken en in ketens. Dus moet de opdracht zich ook richten op de informatiehuishouding van provincies, gemeenten, waterschappen en uitvoeringsorganisaties. En zelfs nog verder het publieke domein in: van scholen, woningbouwverenigingen, energiebeheerders, banken, verzekeraars en andere partijen met een publieke functie. Zij zijn onderdeel van waardeketens waar informatie doorheen vloeit. Als overheid heb je daar weliswaar geen of slechts marginaal zeggenschap over, maar je moet er op z'n minst een visie op hebben. Het houdt niet op bij de grenzen van de Rijksoverheid, laat staan bij de grenzen van één organisatie. Vanuit die bredere scope wilde ik naar het 'Haagse' perspectief kijken, niet andersom.

De tweede tekortkoming was dat onder 'informatiehuishouding' alleen documenthuishouding, lees: formele beleidsdocumenten, leek te worden verstaan. Dat is een te beperkte definitie. Geredeneerd vanuit informatiekundige principes gaat het ook om gegevenshuishouding: welke gegevens verzamel je, hoe beheer je ze en vooral ook hoe archiveer en verwijder je ze?

Ter illustratie: Sandra Palmen, destijds hoge ambtenaar bij het ministerie van Financiën, later NSC-Kamerlid en -staatssecretaris, waarschuwde al in 2017 voor de disproportionele behandeling van de 'kinderopvangtoeslagouders'. Haar inmiddels bekende memo-Palmen kwam pas jaren na dato boven water. Slechte archivering? Slecht beheer?

Pel dit voorbeeld en vele soortgelijke af tot de kern en je kan niet anders dan concluderen dat de overheid haar documentmanagementsystemen (DMS'en) en archivering niet op orde heeft. De systemen zijn oud en worden door een groot deel van het beleidsambtelijk apparaat niet of niet goed gebruikt. De archivering is verbannen naar stoffige kelders. Dit alles is het gevolg van het techno-optimisme van de jaren nul: secretariaten, ondersteunende (administratieve) functies en afdelingen werden wegbezuinigd vanuit de gedachte dat de technologie hun taken wel zou overnemen. Quod non!

Feitelijk is de toeslagenaffaire zelfs al tien jaar vóór de memo-Palmen begonnen met onjuist gegevensgebruik. Als de Belastingdienst in 2007 inkomensgegevens van burgers had gebruikt voor het vaststellen van hun recht op een toeslag, dan had de dienst niet aan de burger hoeven vragen wat die dácht te gaan verdienen. Die gegevens waren namelijk gewoon beschikbaar, zeker in combinatie met de eerstedagsmelding die bedrijven en organisaties destijds bij de Belastingdienst moesten doen. Technisch was het ook mogelijk. Het hele systeem van bevoorschotting is daarom grotendeels onnodig geweest en is het gevolg van een overheid die haar gegevenshuishouding niet op orde heeft. Vandaar dat ik ervoor kies onder ‘informatiehuishouding’ ook de gegevenshuishouding te verstaan. Die is cruciaal voor het goed functioneren van de overheid.

Mijn derde punt van kritiek was een zeer fundamentele, een constatering waar ik de afgelopen 25 jaar steeds dieper van overtuigd ben geraakt. En die is dat de hele organisatiestructuur van de overheid is gestoeld op de principes van de postindustriële samenleving, terwijl we inmiddels volop in een gedigitaliseerde informatiemaatschappij leven. Digitalisering is een disruptieve beweging van technologische, politieke en sociale ontwikkelingen die letterlijk en figuurlijk vernielen en vernietigen; op een dusdanig grote schaal dat het niet meer mogelijk is om de problemen binnen de bestaande ordening en met de bestaande middelen van die postindustriële samenleving op te lossen.

ENIGE EFFECTIEVE STRATEGIE

Deze inzichten hebben de aanpak bepaald waar ik doelbewust voor koos: disruptief en dwars. Als je digitalisering erkent als transformatiekracht die in de kern van je primaire processen zit – en niet als een technisch ICT-vraagstuk dat bij de afdeling bedrijfsvoering thuishoort –, dan moet je haar niet binnen de bestaande structuren definiëren. Die zijn immers een uiting van de technologische mogelijkheden tot informatieverwerking uit de vorige eeuw. En je verhelpt problemen nu eenmaal niet op het niveau waar ze zijn ontstaan.

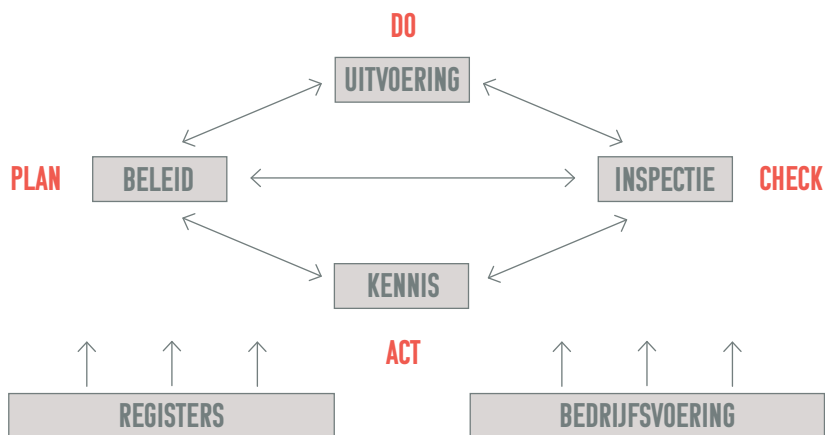
Het gevaar van mijn opdracht is dat je onherroepelijk de oude institutionele orde wordt ingezogen. Dat je van overleg naar overleg vliegt, dat je ongewild steeds dieper verdwijnt in een van de vele loopgraven die het Haagse circuit kenmerken en dat je, voor je het weet, vooral bezig bent met het beschieten van hen die in die andere loopgraven zitten. En erger

nog: de logica, tot en met de taal die wordt gehanteerd, zet je gevangen in de bestaande orde.

Daar moest ik buiten zien te blijven. Ik wilde geen supermanager zijn, geen bevoegdheden en geen groot bureau, alleen een handjevol medewerkers. Zo ben ik op 1 januari 2022, voor twee dagen per week, aan de opdracht begonnen.

EIGEN INFORMATIEKUNDIGE PRINCIPES EN STRUCTUUR

Om te ontsnappen aan de zuigkracht van de institutionele orde koos ik voor een indeling die daar haaks op staat, die dwars door de orde gaat. Puur vanuit informatiekundige logica redenerend kent de overheid vier processen: beleidsvorming, uitvoering, inspectie en handhaving, en kennisprocessen. Die vormen tezamen de PDCA-cyclus: plan, do, check en act. Daarnaast zijn er twee ondersteunende processen: het registerproces en het bedrijfsvoeringsproces.



Elk van de vier PDCA-processen kent zijn eigen informatiekundige principes en eigen structuur. Dat had ik geleerd van Bas Brussaard, de ambtenaar die in 1966 in Rotterdam het eerste gemeentelijke rekencentrum heeft opgezet. Hij stelde onder meer dat elk gegevenselement slechts één 'creator' kan hebben en dat de rest 'users' zijn. Wie of wat dat zijn, moet je elke keer opnieuw afspreken. In die tijd gold dat vooral voor gegevenshuishouding, maar het principe gaat ook op voor documenthuishouding en voor de huidige tijd. Alleen, bij de overheid wordt het dagelijks met voeten getreden.

In het eerste PDCA-proces, de beleidsvorming, worden documenten geproduceerd, gekopieerd, heen en weer gemaïld, via een link ter beschikking gesteld aan iemand verderop in het proces, en aan het eind van de rit ergens in een documentmanagementsysteem opgeslagen. Dat is een postindustriële werkwijze. Brussaards principe betekent in concreto namelijk dat je niet met kopieën moet werken, maar gegevens moet ophalen bij de bron (Common Ground avant la lettre!). En al bij die bron moet je rekening houden met de eisen rond privacy, archivering, openbaarheid en beveiliging. Dus niet alleen privacy, maar ook archivering, openbaarheid en beveiliging *by design*.

Het tweede proces, de uitvoering, kent een andere focus en vergt dus een andere technologie. Het stelt andere kwaliteitseisen, onder meer op het gebied van privacy. In de uitvoering gaat het niet om documenten, maar om gegevens: gegevens van de meer dan 10 miljoen mensen met een inkomen, van de meer dan 7 miljoen huiseigenaren en van de ruim 10 miljoen voertuigen. Het gaat om ongekende hoeveelheden gestructureerde data die nodig zijn om te bepalen of een individuele burger een bepaald recht of een bepaalde plicht heeft. In de uitvoering sla je die niet op in een documentmanagementsysteem, maar in een relationele database (of een ander middel dat zorgt voor datadistributie). Op die manier kun je snel en eenvoudig verbanden leggen tussen verschillende gegevensverzamelingen.

Hoewel de software daarvoor al sinds begin jaren zeventig op de markt is, past de overheid dit basisprincipe – data bij de bron – anno 2025 nog steeds niet of niet voldoende toe. Omdat het ingewikkeld wordt gevonden. Ja, dat is het ook. Maar als je het niet doet, gaat de overheidsinstantie aan de burger vragen wat hij verdient (overigens: ik gebruik ‘hij’ en ‘hem’ als ik refereer aan groepen mensen zoals burgers, professionals of ambtenaren). Zit die burger in geldnood of snapt hij die overheid niet goed, of is een bepaalde regeling aantrekkelijk, dan is het allesbehalve ondenkbaar dat hij het te verwachten inkomen iets bijstelt. En dan moet je niet verbaasd zijn als de betrokkene daarna in de verdrukking komt wanneer het te veel uitgekeerde bedrag moet worden terugbetaald en het geld inmiddels is uitgegeven aan een laptop voor de kinderen. Niks menselijks is de burger vreemd. Ik noem dat geen overtreding, maar uitlokking door de overheid. De overheid verplicht werkgevers namelijk al

jaren om maandelijks te melden wat die burger heeft verdiend. Dus ze hééft die gegevens al. Waarom zou je die niet, via bijvoorbeeld een digital wallet, voor de burger inzichtelijk maken, zodat hij ze kan gebruiken wanneer een overheidsafdeling daar om vraagt?

In het derde proces, van inspectie en handhaving, vinden er geen transacties met burgers plaats. Dat proces kent een ander aggregatieniveau; een ander niveau waarop de gegevens worden gecombineerd of samengevoegd. Zo wil de overheid niet controleren of een leerling, maar of een hele opleiding goed presteert. Door operationele gegevens te combineren met contextinformatie kan de 10 procent zwakst presterende scholen eruit worden gezeefd. Die kunnen vervolgens worden geïnspecteerd, dat is veel efficiënter. In dit derde proces moet dus datagedreven worden gewerkt. In tegenstelling tot het uitvoeringsproces worden in het handhavingsproces idealiter nauwelijks transactiegegevens vastgelegd. Dat brengt namelijk het risico op etnisch of anderszins profileren met zich mee.

Ook het vierde proces, het kennisproces, zit informatiekundig anders in elkaar en vraagt om een eigen manier van gegevens verzamelen en bewaren. In principe kent elk beleidsterrein van de overheid een eigen organisatie die de kennisfunctie vervult. Denk aan het KNMI, RIVM en CBS. Deze instanties houden datawarehouses bij en laten daar business intelligence-technologie op los. Zo kan bijvoorbeeld op basis van metingen een voorspelling worden gedaan over toekomstige waterstanden in de Rotterdamse haven.

1.2 Drie strategische speerpunten

Mijn redenering was dus: als ik me op deze vier processen richt, vermijd ik de institutionele orde. Dan praat ik niet zozeer met departementen, provincies of gemeenten, dan praat ik over processen door alle lagen van de institutionele orde heen. Richt je je aandacht op de processen, dan plaats je de uitvoerend professional daarbinnen in het centrum van de aandacht; niet de departementale structuren. Dit heeft een voordeel, want een ministerie bepaalt weliswaar de hoogte van de studiefinanciering, maar niet hoe dat bedrag op de rekening van de student komt. Dat doen de uitvoerend professionals van Dienst Uitvoering Onderwijs

(DUO). En hun uitvoeringsproces is in grote lijnen hetzelfde als dat van andere uitvoeringsorganisaties, zoals Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Sociale Verzekeringsbank (SVB) of Belastingdienst. Hetzelfde geldt voor de beleidsvormings-, handavings- en kennisprocessen.

Uit mijn redenering volgden drie strategische speerpunten. Het eerste is dat er betere sturing nodig is op het i-vraagstuk. Zoals grond in de agrarische samenleving het cruciale bezit was en kapitaal in de industriële samenleving, zo is informatie dat in de gedigitaliseerde samenleving. Als overheid moet je dus kunnen sturen op data. Je hebt instrumenten nodig om in een grote, complexe omgeving sturing te kunnen geven aan de i-functie. Zoals een begroting zo'n instrument is voor financiën, zo zijn architectuur en informatieplannen dat voor de informatiehuishouding. En die instrumenten heeft de overheid nu niet of onvoldoende, omdat zij volgens die oude postindustriële institutionele orde is georganiseerd en elk departement het op eigen houtje doet. Daarom wilde ik een voorstel voor een Algemene informatiewet schrijven.

Het tweede is dat digitalisering en alles eromheen een relatief jong vakgebied is. De eerste computer deed in 1955 zijn intrede, dus zo'n zeventig jaar geleden. Een peulenschil vergeleken bij wetenschappen als geneeskunde en rechtsgeleerdheid, die vele eeuwen voor de jaartelling al ontstonden. Dat nieuwe vakgebied wilde ik een zetje geven en daar had ik een informatieacademie voor nodig, die uit onderwijs, onderzoek en debat bestaat. Voor wetgevingsjuristen is er een academie, voor overheidsfinanciën en human resources ook, maar voor de informatiehuishouding niet. Terwijl informatie 'het nieuwe goud' is.

Mijn derde speerpunt is de architectuur en die moet dus verschillen per functie van een organisatie(onderdeel). In de Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid, waarin al in 2009 kaders en afspraken over de informatiehuishouding zijn vastgesteld, komt dat ook terug, maar die wordt helaas onvoldoende gebruikt. Mede daarom heb ik van onderop een aantal zaken bespoedigd. Een daarvan is de *Werkomgeving van de Toekomst*, waarvoor ik aanbevelingen wilde doen op het gebied van hardware, software en vooral dus architectuur.

1.3 Dingen dóén

Belangrijk in mijn aanpak is dat ik intensief met 'de buitenwereld' wilde communiceren. Tot dan toe was over het i-vraagstuk voornamelijk onder de Haagse stolp gediscussieerd. Ik wilde de buitenwereld erbij betrekken en radicaal transparant over de inhoud debatteren, want *'the medium is the message'*.

Daarbij geloof ik stellig dat je het niet bij woorden moet laten, maar vooral daden moet stellen. In de acht jaar dat ik ombudsman voor de Metro-poolregio Amsterdam was, heb ik geëxperimenteerd met een nieuwe vorm voor die functie. Ik produceerde amper rapporten, ik ging dingen dóén. In samenspraak met uitvoerders en beleidsmakers onderzochten we vernieuwingen door die uit te proberen.

Buiten het zicht van publiek en pers ben ik in Amsterdam de confrontatie aangegaan met managers op uitvoeringsniveau. Ik dwong ze na te denken over de vraag: is het verstandig wat jullie doen? Meestal leidde dat tot snellere en meer merkbare veranderingen voor de burger dan wanneer ik eens in de drie maanden een rapport op de bureaus van college en raad zou hebben gedeponereerd. Zo heb ik bijgedragen aan het kunnen registreren van stilgeboren baby's in de Basisregistratie Personen en aan het project *Onder de Pannen*, dat het daklozen mogelijk maakt tijdelijk bij iemand in te wonen. Ook heb ik het Gemeentelijke Meldpunt Ketenfouten opgericht, waar Amsterdammers zich konden melden die ergens in de systemen verkeerd geregistreerd stonden. De medewerker van het meldpunt corrigeert de fout bij de bron en volgt van daaruit het spoor naar andere, eveneens onjuiste registraties. Mijn concept is door de Rijksoverheid overgenomen in het Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties, onderdeel van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens.

Dit is een activistische, interactieve en *outreachinge* manier van werken; meer gericht op leren en innoveren dan op be-leren.

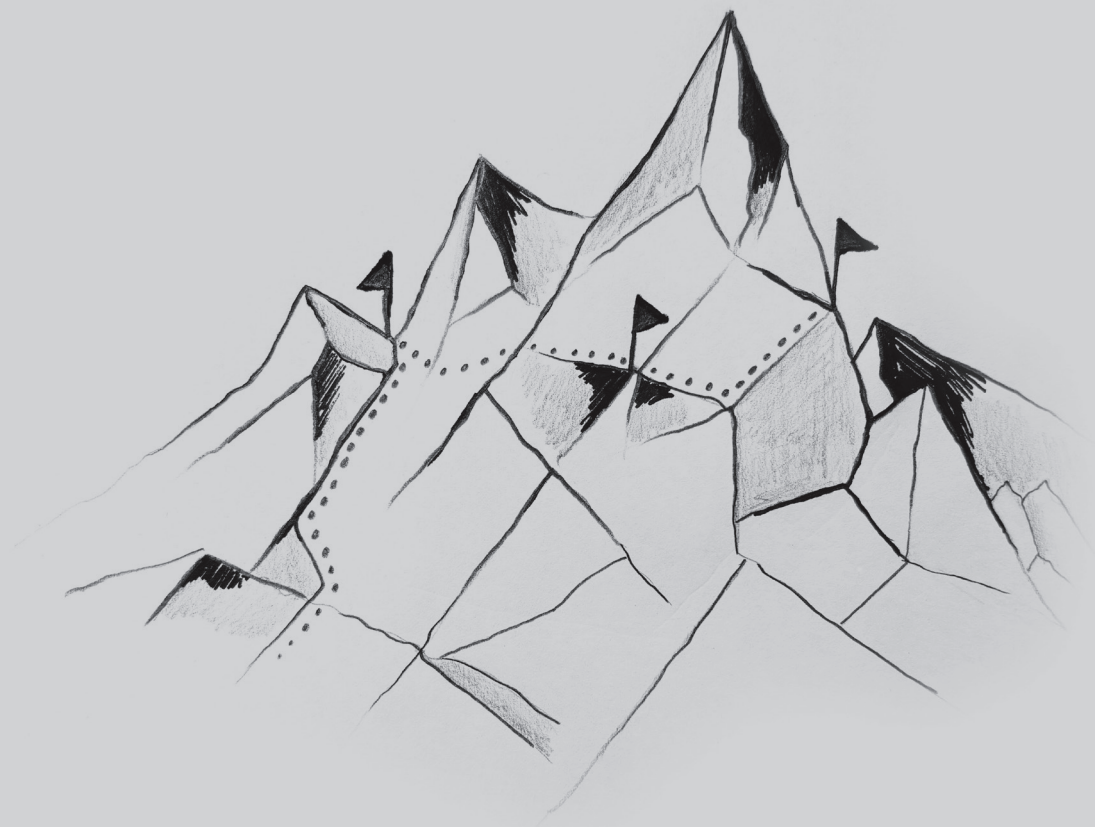
Als regeringscommissaris heb ik die lijn voortgezet door Keukentafelgesprekken, Open Donderdagen en diners pensants te organiseren. Het is mijn diepe overtuiging dat woorden gecombineerd met daden een beweging in gang kunnen zetten. En dat is wat ik wilde bereiken: dat er onomkeerbare stappen worden gezet in de noodzakelijke transformatie naar een responsieve overheid.

Opdracht van de regeringscommissaris Informatiehuishouding

De regeringscommissaris Informatiehuishouding zal, onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als aanjager de uitvoering van het generieke actieplan informatiehuishouding *Rijksoverheid Open op Orde* bevorderen.

De opdracht is tweeledig:

- 1 Gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen aan het kabinet over de geplande aanpak en de bereikte resultaten ten aanzien van het op orde brengen en verduurzamen van de informatiehuishouding van de (Rijks)overheid.
- 2 Aanjagen van het maatschappelijk gesprek en fungeren als boegbeeld van de gewenste verandering.



HOOFDSTUK 2

UITVOERING VAN HET PLAN

2.1 Drie strategische speerpunten in de praktijk

De drie strategische speerpunten realiseren, vormde de rode draad voor mijn opdracht: een concept voor een Algemene informatiewet schrijven, een Informatieacademie oprichten en op kleine schaal experimenteren met de Werkomgeving van de Toekomst.

ALGEMENE INFORMATIEWET

In een gedigitaliseerde samenleving heeft de overheid data nodig om beleid te maken, uit te voeren en erop te inspecteren en handhaven. Data (= informatie) vormen de vierde 'productiefactor', naast financiën, mensen en bevoegdheden. Voor die laatste drie zijn (grond)wettelijke institutionele kaders gecreëerd, maar voor informatie bestaat zo'n inkadering niet.

Er zijn wel algemene wetten waarin randvoorwaarden en eisen voor de informatiehuishouding zijn opgenomen op het gebied van openbaarheid, bewaartermijnen, hergebruik, toegankelijkheid, beveiliging en privacy. Denk daarbij aan de basisregistratiewetten als de Wet basisregistratie personen, Kadasterwet, Wegenverkeerswet en de Handelsregisterwet. Ook de Archiefwet, de Wet open overheid, de Wet hergebruik van overheidsinformatie, de Algemene verordening gegevensbescherming en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid kennen dat soort randvoorwaarden. Daarnaast zijn er sectorspecifieke wetten waarin staat welke gegevens verwerkt mogen of moeten worden, zoals voor belastinginning, sociale zekerheid, zorg en milieu.

Het ontbreken van een algemene institutionele inkadering veroorzaakt een paar problemen. Ten eerste is er onvoldoende bevoegdheid om ervoor te zorgen dat er een onderling samenhangende informatiehuishouding voor de gehele overheid tot stand kan komen. Het ontbreekt aan overzicht (voor de overheid en voor burgers), sturingscapaciteit en doorzettingsmacht. Waar bijvoorbeeld de Comptabiliteitswet het beheer van publieke financiële middelen regelt, bestaat daarvoor op het gebied van informatie geen wettelijke bevoegdheid. Er is weliswaar een *Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen Rijksdienst*, maar met een beroep op artikel 44 van de Grondwet (ministeries vallen onder de verantwoordelijkheid van een minister) kunnen departementen zich toch een grote mate van vrijheid permitteren. Bevoegdheden moeten dus strakker worden geregeld.

Ten tweede ontbreekt een generieke, vastomlijnde definitie van begrippen, een definitie die bovendien aansluit bij deze gedigitaliseerde tijd. Dat gemis werkt verwarring, discussie en vertraging in de hand. Nu kennen wetten een verschillende invulling van bijvoorbeeld een begrip als ‘document’. Zo wordt de agenda van een bewindspersoon in sommige gevallen niet als document beschouwd, in andere gevallen wel. Gebruik liever het woord ‘informatieobject’; ‘document’ ruikt naar papier en papier is obstructie van de processen – waarover later meer.

Ten derde zijn zaken als toezicht, archivering en informatieplanning verschillend geregeld in de diverse wetten. Ook dat brengt voor (semi) overheidsinstanties van allerlei niveaus veel rompslomp, werk en verwarring met zich mee; voor burgers trouwens ook.

Alles bij elkaar is het gevolg dat rechten van burgers niet meer gewaarborgd zijn en dat waarden als transparantie, verantwoording en behoud van erfgoed onder druk staan. Een Algemene informatiewet moet als fundament fungeren voor alle wetten waarin omgang met informatie aan de orde wordt gesteld. Een wet waarin bevoegdheden beter worden geregeld en waarin de cruciale begrippen uit al die verschillende wetten worden samengebracht, zodat er een uniform wettelijk kader ontstaat. In deze Algemene informatiewet moet bovendien een ‘escalatiepunt’ worden opgenomen; een triageloket voor gegevensdeling dat oplossingen kan bieden wanneer (uitvoerend) professionals aanlopen tegen hindernissen of tegenstrijdigheden in waarden die hen in hun werk belemmeren. De Centrale Commissie voor Gegevensgebruik, die in de Interbestuurlijke Datastrategie (IBDS) van 2021 wordt beschreven en die in 2024 werd ingericht, zou tot zo’n escalatiepunt kunnen worden uitgebouwd.

CONCEPT VOOR WET EN MEMORIE VAN TOELICHTING

Omdat er binnen het ministerie van BZK binnen afzienbare termijn geen (juridische) capaciteit voorhanden was voor de ontwikkeling van de Algemene informatiewet, hebben we als team Bureau Regeringscommissaris (BRC) een eigen, multidisciplinair schrijfteam geformeerd. We voerden verkennende gesprekken met mensen binnen de overheid, uit de wetenschap en van maatschappelijke organisaties. We hielden workshops met bestuurders, architecten, informatieprofessionals en juristen,

organiseerden een keukentafelsessie over de Algemene informatiewet en ik voerde een openbare briefwisseling met deskundigen. Om concreet te kunnen worden, organiseerden we een pilot volgens de lijn van het bij de overheid vigerende Beleidskompas: wat is het probleem, wat is het doel dat we met de wet beogen, welke opties zijn er om dat doel te bereiken, wat zijn de gevolgen daarvan en welke optie heeft uiteindelijk de voorkeur?

Om zelf het begrip ‘responsieve overheid’ te eerbiedigen, hebben we de conceptversie van de wet en van de memorie van toelichting al gepubliceerd voordat die een formele status had. We vroegen mensen erop te reageren en namen hun feedback mee in tweede en derde versies.

In het voorjaar van 2024 publiceerde ik de laatste conceptversie van de wet en van de memorie van toelichting op de website van de RCIHH. Helaas is de conceptwet bij het ter perse gaan van dit boek blijven steken op de burelen van BZK. Ondanks de bijval van onder meer de VNG, het IPO, diverse uitvoeringsorganisaties en uit de archiefwereld – alle betrokken partijen uit de buitenwereld eigenlijk – vinden interne BZK-afdelingen de wet niet nodig. Ik hoop nog steeds dat of de minister of een van de Kamerleden het concept zal indienen als wets- of initiatiefvoorstel, zodat het in de Tweede en Eerste Kamer kan worden behandeld. Zonder zo’n wet zal het op orde brengen van de informatiehuishouding een oppervlakkige, cosmetische aangelegenheid blijven.

DE INFORMATIEACADEMIE

Naast een goede algemene wet is de beschikbaarheid van goed opgeleide professionals op het gebied van informatiehuishouding een noodzakelijke randvoorwaarde om de transformatie naar een responsieve overheid gestalte te geven. Digitale technologie en daarmee ook de informatiehuishouding ontwikkelen zich snel en constant. Door digitalisering doemen dagelijks nieuwe i-vraagstukken op en ontstaan confrontaties tussen publieke waarden die om een oplossing vragen. Voor het verbeteren van de informatiehuishouding volstaat daarom een project hier en daar niet. Er moet voortdurende en intensieve aandacht voor zijn. Het vakgebied van de informatiehuishouding in Nederland in het algemeen en bij de overheid in het bijzonder is slecht onderhouden. Dat vroeg om een extra investering.

De Informatieacademie moet een plek worden waar vraagstukken op het gebied van informatiehuishouding en -voorziening niet alleen vanuit wetenschappelijk oogpunt worden onderzocht en besproken, maar waar ze ook direct worden gekoppeld aan de uitvoeringspraktijk, zodat men tot bruikbare oplossingen kan komen. Zoals het een goede faculteit betaamt, moet ook de Informatieacademie drie functies kennen: een agora-, een onderzoeks- en een onderwijsfunctie.

Agorafunctie

De agorafunctie ('agora' is de Griekse benaming voor marktplaats) is erop gericht om mensen met elkaar te verbinden en zo voeling te krijgen met wat er in de samenleving en binnen de overheid speelt. Voor een academie is het een morele plicht om deel te nemen aan het publieke debat, kennis te verspreiden en ter beschikking te stellen en de (ethische) grenzen van het vakgebied te verkennen in openbare samenspraak.

Zelf gaf ik daar invulling aan met fysieke bijeenkomsten als de Keukentafelsessies, Open Donderdagen en diners pensants. En online op LinkedIn (ruim 2200 leden) en op de Kenniscommunity Informatie en Archief (KIA). En sinds de invoering van de Wet open overheid (2022) organiseert de maatschappelijke coalitie Over Informatie Gesproken (MCOI) in mei de Woo-ontbijtsessie, waar ook de Transparantieprijs Over Informatie Gesproken wordt uitgereikt aan personen of publieke organisaties die een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het vergroten van transparantie. Ik was gastheer van deze bijeenkomsten. Verder voerden we geregeld openbare gesprekken met Alexandra van Huffelen, de toenmalige staatssecretaris Digitalisering. Zo zijn er alles bij elkaar een paar duizend mensen bij betrokken geweest, ben ik continu in debat geweest en heb ik daaruit veel bruikbare inzichten opgedaan.

Onderzoeksfunctie

Ik heb een initiatief ondersteund van het programma *Open Overheid* om een duaal onderzoekstraject binnen het Rijk te implementeren. Dat geeft ambtenaren twee dagen per week de tijd om promotieonderzoek te doen. Het vergroot de (onderzoeks)kennis bij de overheid en zorgt ervoor dat die intern beschikbaar blijft, waardoor ook minder inhuur van externen nodig is. Vanuit diezelfde gedachte heb ik ervoor gepleit om binnen het Rijk een netwerk van onderzoekers te creëren die onderzoeksoopdrachten kunnen uitvoeren.

Onderwijsfunctie

Technisch-inhoudelijke kennis van informatievoorziening en -beveiliging is onvoldoende voor het inrichten van een goede informatiehuishouding. Het ontbreekt aan integrale kennis van alle benodigde aspecten. Zeker van architectuur: het fundament onder een informatiehuishouding die dienstbaar is aan de uitvoering. Daarom ontwikkelden we, samen met Universiteit Twente, een curriculum voor een postmaster Digital Design and Architecture.

Daarnaast hebben we samen met de Douane, het ministerie van Defensie en Logius een aanpak ontwikkeld om meer mbo-studenten te interesseren voor het vakgebied. Nuttig en noodzakelijk, want departementen zien hen consequent over het hoofd. In Rotterdam-Zuid hebben we een mbo-opleiding geadopteerd waarvan de studenten een baangarantie krijgen bij een van de drie partners. Onderzoek wijst uit dat de jongeren die van zo'n baangarantie-opleiding komen, gemiddeld bijna twee keer zoveel kunnen verdienen als hun medestudenten van andere mbo-opleidingen. Win-win dus: voor de mbo-jongeren en voor de overheid.

DE WERKOMGEVING VAN DE TOEKOMST

Zowel de hardware als de software, maar vooral de architectuur van de informatievoorziening van de overheid zijn verre van actueel. Om tastbare verbeteringen in gang te zetten heb ik aanbevelingen gedaan voor de *Werkomgeving van de Toekomst*, onderdeel van het programma *Beter Samen Werken*, dat weer onderdeel is van het programma *Open Overheid*. Het verkokerde informatielandschap zorgt voor een onoverzichtelijke, onsaamenhangende hooiberg aan informatie, waarin de spreekwoordelijke speld vaak moeilijk te vinden is: losstaande documentmanagementsystemen, lokale of gedeelde schijven, websites, sociale media, systemen die papierloos vergaderen mogelijk maken en meerdere chat-applicaties op telefoons. Het bijhouden van al die systemen en applicaties is tijdrovend en inefficiënt. Het ontbreken van zoiets als een *electronic identity*, EID, waarmee men in België niet alleen de toegang tot computers en systemen, maar ook tot gebouwen organiseert, is een gemiste kans. Daar komt bij dat veel ambtenaren de Outlook-mailboxen als alternatief voor het aloude archief gebruiken, terwijl e-mail een achterhaalde technologie is die verboden moet worden. De ambtenaar van tegenwoordig moet zijn werk dus doen met 'oude meuk'.

Essentie van de nieuwe werkomgeving is dat de architectuur medewerkers in alle typen werkprocessen, van beleid maken tot bedrijfsvoering, ondersteunt. Dus geen aparte applicaties meer voor documentmanagement of voor e-mail, maar een samenhangende omgeving waarin gezamenlijk en over departementen heen, in ecosystemen, aan een dossier kan worden gewerkt en waarin alle activiteiten worden ondersteund: communiceren, schrijven, registreren en archiveren. In het programma *Beter Samen Werken* bouwt een kopgroep van vier departementen aan een werkplek die deze innovatieve werkomgeving biedt.

2.2 Wat nog meer ...

ACTIEPLAN OPEN OP ORDE

Als regeringscommissaris Informatiehuishouding was ik ambassadeur voor de uitvoering van *Open op orde*, het generieke actieplan voor de informatiehuishouding van de Rijksoverheid dat in 2021 werd gepubliceerd. Met dat plan had de overheid al ingezet op een structurele verbetering van de informatiehuishouding van de Rijksoverheid. Naast het generieke actieplan hadden individuele rijksorganisaties al zo'n vijftig actieplannen geschreven voor de verbetering van hun eigen informatiehuishouding. Ik sprak met (plaatsvervangend) secretarissen-generaal van de meeste departementen over de informatiehuishouding, maar wilde me niet in de aansturing mengen. Die lag bij de programmamanager. Ik beperkte me tot de context van het vraagstuk, namelijk het gegevensgebruik. Wel voorzag ik de actieplannen van commentaar.

KRUISPUNTBANK

Gegevens delen stelt de overheid in staat om proactieve dienstverlening te bieden; als overheidsinstantie bied je de burger uit eigen beweging een regeling aan. Bij onze zuiderburen slagen ze hierin dankzij de succesvolle introductie van de Kruispuntbank, een slim architectuurconcept voor de informatiehuishouding. In hoofdstuk 6 kom ik daar uitgebreid op terug. Met toenmalig staatssecretaris Alexandra van Huffelen, AP-voorzitter Aleid Wolfsen, directeurs van uitvoeringsorganisaties, vertegenwoordigers van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en een voormalig Kamerlid heb ik in februari 2023 een bezoek gebracht aan de Belgische Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) en Digitaal Vlaanderen.

WASSTRAAT GEGEVENSDELING

Om de gegevensdeling te verbeteren, is geëxperimenteerd met een ‘wasstraat’ voor gegevensdeling. Dat concept is in mijn opdracht ontwikkeld door de Bruggenbouwers uit 's-Hertogenbosch. Zij helpen bestuurders en ambtenaren om de kloof tussen overheid en burger te overbruggen. Doel van de wasstraat is om hindernissen voor een proactieve dienstverlening weg te nemen.

Nu kan de uitvoerend professional niet (altijd) beschikken over de gegevens die hij nodig heeft om proactieve dienstverlening vorm te geven, omdat het vanuit de wetgeving, bijvoorbeeld de AVG, niet mag. De wasstraat helpt hem om zijn verzoek voor gegevensdeling zodanig te formuleren dat het wél kan, zonder dat wettelijke regels worden geschonden. De methodiek van de wasstraat houdt in dat procesexperts, data-architecten, juristen en technici gezamenlijk naar een oplossing zoeken. Kommen zij er niet uit, dan kan het vraagstuk worden opgeschaald naar politiek-bestuurlijk niveau. Hier kan het escalatiepunt, in de vorm van de Centrale Commissie voor Gegevensgebruik, een rol in spelen.

DRIE ALGEMENE ADVIEZEN

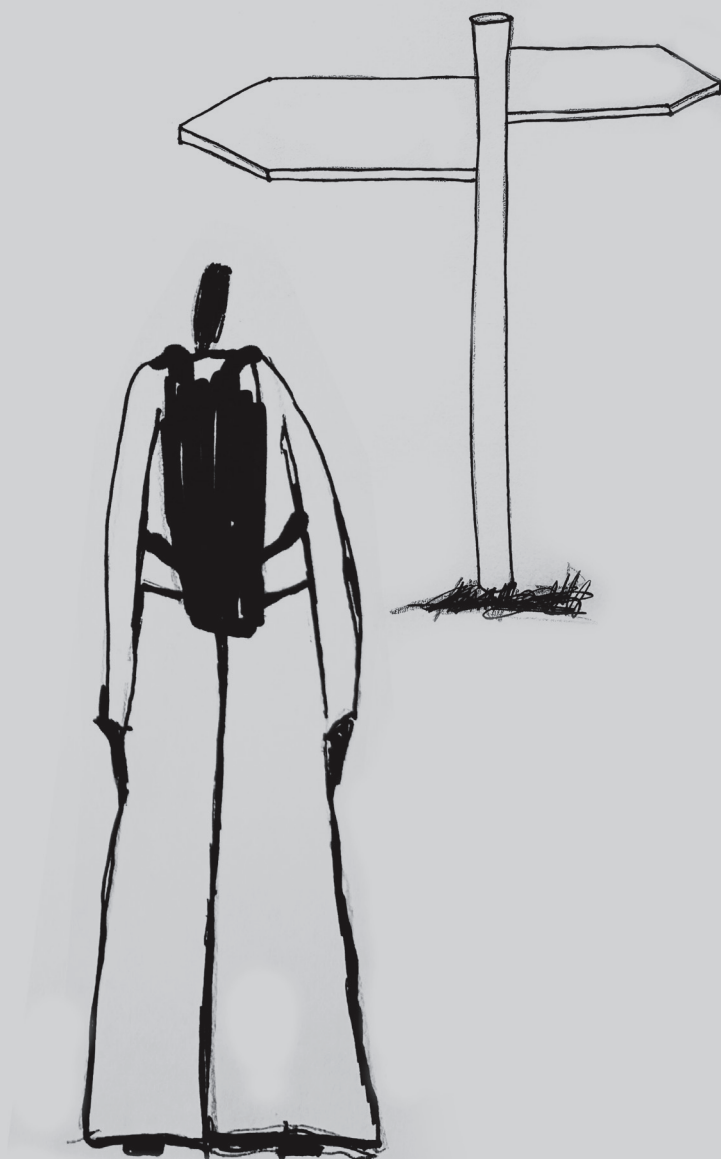
Ik schreef ook drie algemene adviezen: eentje over het bewaren en beheeren van chatberichten, eentje over actieve openbaarheid en eentje over het functioneren van de Wet open overheid (Woo).

In het eerste advies (januari 2023) sloot ik me aan bij de aanbevelingen van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI). Het ACOI pleit in het rapport *‘Kan dit weg?’ – ‘Nee’* (2023) voor het aanwijzen van sleutelfunctionarissen bij de overheid en stelt voor dat hun zakelijke communicatie zorgvuldig beheerd en bewaard moet worden, maar dat dit voor andere ambtenaren niet zou hoeven gelden. Door het tot sleutelfiguren te beperken, reduceer je de hoeveelheid werk die Woo-procedures kosten enorm, zonder aan de doelstelling van de Woo (bestuurlijke transparantie) af te doen. Alleen stukken (versies van documenten) die in de hogere regionen van het ambtelijk apparaat besproken zijn, bevatten politiek-bestuurlijke zaken waarover transparantie nodig is. Ook creëer je op deze manier meer veiligheid voor een groot deel van het ambtelijk apparaat. Tot slot is het belangrijk dat je over alle middelen heen (e-mail, appjes, brieven, enzovoort) dezelfde beleidslijn over openbaarheid volgt. De lijn die het ACOI voorstaat, moet voor alle middelen gelijk zijn en ook gelijk qua openbaarheid en archivering. Anders is het

onbegrijpelijk en onuitvoerbaar voor alle professionals die hiermee moeten werken.

Het tweede advies gaat over actieve openbaarheid. Voor het naar behoren functioneren van een democratische rechtsstaat is het van belang dat de burger een informatiepositie heeft die hem in een gelijkwaardige positie met de overheid brengt. Dat vergt niet alleen een passieve, maar ook een actieve openbaarmaking van overheidsinformatie. Een goede informatiehuishouding kan die actieve openbaarheid faciliteren door snel in te spelen op de informatiebehoefte van de burger. Relevante informatie moet voor de burger eenvoudig te vinden, begrijpelijk en bruikbaar zijn. Zo wordt de burger (beter) in staat gesteld om (digitaal) te participeren en ontstaat er een meer volwaardige samenwerking tussen overheid en burger.

Mijn derde algemene advies gaat over het functioneren van de Woo. Ik concludeerde dat de wet nog niet goed wordt uitgevoerd. Ik heb de rapportages van het Instituut Maatschappelijke Innovatie (IMI) en de Open State Foundation (OSF) over de afhandeling van Woo-verzoeken altijd omarmd en veel aandacht gegeven. Ik zie ze als de lakmoesproef van de openbaarheid van de overheid. De staat van de informatiehuishouding wordt namelijk in die mate van openbaarheid gereflecteerd. Dat is onder andere zichtbaar in de doorlooptijden van Woo-verzoeken. Die waren anno 2024 nog steeds veel te lang: acht keer de maximaal toegestane termijn. En dat is het gemiddelde! Door de ontoereikende informatiehuishouding is het moeilijk, zo niet onmogelijk om de termijnen wél te halen.



HOOFDSTUK 3

PARADIGMASHIFT

3.1 De oude orde op orde. En nu verder ...

Eind 2023 naderde de afronding van mijn opdracht. Ik had mijn voornemens uitgevoerd: het concept voor de Algemene informatiewet was klaar, de Informatieacademie stond in de steigers en uit de wasstraat voor gegevensdeling werden bruikbare lessen getrokken. Toch lukte het niet om tevreden achterover te leunen. Want wat ik zag, was een bureaucratische overheid met een (iets) betere informatiehuishouding. Ik had eraan bijgedragen de 'oude orde' beter op orde te brengen, maar was de Nederlandse burger daarmee opgeschoten? Niet echt. Of beter gezegd: echt niet!

OVERHEID CREEËRT ONVOLDOENDE PUBLIEKE WAARDE

De overheid slaagde er nog steeds niet in om voldoende publieke waarde te creëren voor haar burgers. Simpel gezegd: het lukte niet de dingen te doen die burgers nodig hebben, of althans niet op een efficiënte manier die voor hen doenlijk is. Met als gevolg dat burgers zich steeds vaker te-leurgesteld voelen; hun historisch lage vertrouwen in 'dé overheid' is daarvan misschien wel de meest schrijnende illustratie.

Ondanks die betere informatiehuishouding is de (semi)overheid niet of onvoldoende in staat om de complexe problemen van deze tijd het hoofd te bieden. De landelijke crises van de afgelopen jaren zijn genoegzaam bekend: natuurlijk de toeslagenaffaire, maar ook de schadeafwikkeling van de gaswinning in Groningen, de woningcrisis en de in 2024 aan het licht gekomen foutieve berekeningen door UWV van WIA- en Wajong-uitkeringen. Telkens worden de problemen niet of mondjesmaat opgelost. Erger nog: gedurende het herstelproces vermenigvuldigen ze zich vaak alleen maar. Er is sprake van 'secundaire victimisering': de slachtoffers raken tijdens en dankzij het proces opnieuw beschadigd.

Kijk je naar uitdagingen over de landsgrenzen heen, dan moet je constateren dat de overheid evenmin in staat is om adequaat te reageren op geopolitieke dreigingen, op de rol en positie van big tech en op de – vaak internationale – criminele ondermijning. Dat zijn grote risico's in een wereld waarin landen en hun inwoners steeds meer met elkaar verbonden zijn (al staan ze elkaar tegelijkertijd soms ook naar het leven) en beslissingen van de een onherroepelijk gevolg hebben voor de ander. Het geheel overziend moeten alle alarmbellen afgaan!

DIGITALISERING IS EEN DISRUPTIEVE BEWEGING

Zoekend naar de oorzaken voor deze verontrustende situatie kom ik tot een aantal constatering. In de komende hoofdstukken zal ik daar verder over uitweiden, maar in een notendop hier vast de essentie. De eerste conclusie is dat de overheid uit de pas loopt met de belangrijkste ontwikkeling in de afgelopen decennia: de digitalisering, een disruptieve beweging.

Digitalisering gaat in de kern om de maatschappelijke introductie van een heel stelsel van nieuwe technologieën, beginnend met de automatisering in de jaren zestig, de introductie van mini's (veel kleiner dan de kolossale mainframes) in de jaren zeventig en de komst van pc's in de jaren tachtig. Qua software zorgde de kantoorautomatisering voor een revolutie. In de administratieve systemen leidde de relationele databasetechnologie tot fundamentele wijzigingen en de ERP-software (enterprise resource planning) veranderde backoffices structureel. Vanaf midden jaren tachtig gaat het steeds sneller. Dan ontstaat netwerktechnologie, waardoor in grotere verbanden samengewerkt kon worden. Die ontwikkeling wordt verder versterkt door de komst van internet, midden jaren negentig.

De eerste conclusie is dat de
overheid uit de pas loopt met de
belangrijkste ontwikkeling in de
afgelopen decennia: de digitalisering,
een disruptieve beweging

De combinatie van al die technologieën zorgt voor een ware ontwrichting, waardoor hele bedrijfstakken verdwijnen of radicaal veranderen. Onlineservices ontstaan, webwinkels groeien en bloeien en internationaal georiënteerde nieuwe spelers als Apple, Oracle, Amazon, Google en Airbnb komen op.

Met de introductie van de smartphone begint de revolutie van de sociale media. Die zorgt ervoor dat de verspreiding en het gebruik van informatie op een totaal andere leest worden geschoeid. Facebook, Twitter, Instagram en TikTok veranderen het sociale leven drastisch, en blijken – denk

aan de verkiezing van Donald Trump in 2016 en 2024 – ook verregaande politieke invloed te hebben.

Met de komst van recentere technologieën, met name cloudcomputing, blockchain en artificiële intelligentie (AI), is een virtuele wereld ontstaan die wellicht al groter en impactvoller is dan de ‘werkelijke wereld’. We brengen uren per dag door in die virtuele wereld; op onze werkplekken, in onze auto’s, onze ziekenhuizen, scholen en vrijetijdsomgevingen. Overall is digitalisering doorgedrongen. We zijn druk bezig ons te verhouden tot deze ontwikkeling en te bepalen hoe we ermee om moeten gaan, maar de tijd dringt. Geen keuzes maken is onmogelijk.

OVERHEID IS ALS ‘POSTKOETS MET HULPMOTOR’

Digitalisering is dus een disruptieve beweging die alle aspecten van de samenleving raakt. Die samenleving is geëvolueerd van een postindustriële naar een digitale informatiemaatschappij, maar de organisatie van de overheid is nog geënt op de (post)industriële situatie. In mijn rapportage van mei 2023 omschreef ik die toestand als ‘de postkoets met hulpmotor’. In de organisatie van de overheid is dit herkenbaar aan de verkokering van het ambtelijk apparaat, de strakke hiërarchie, de harkvormige organisatiestructuur en het sturen op basis van vaak al achterhaalde informatie. Autorijden op de achteruitkijkspiegel, om het maar eens beeldend te formuleren.

Het geldt ook voor de politieke besluitvorming en de institutionele orde van Nederland; in hoofdstuk 10 ga ik daar verder op in. De natiestaat met zijn gebiedsgebonden machtsstructuren worstelt met de vereisten en kenmerken van de digitale informatiemaatschappij. De basis voor onze

Met de komst van recentere
technologieën, met name
cloudcomputing, blockchain en
artificiële intelligentie (AI), is een
virtuele wereld ontstaan die wellicht
al groter en impactvoller is dan de
‘werkelijke wereld’

bestuurlijke indeling – het Huis van Thorbecke met zijn onafhankelijke, decentraal gestuurde verdiepingen en bijgebouwen – is inmiddels bijna tweehonderd jaar oud en verhindert dat er een duidelijke regie mogelijk is over de grote maatschappelijke uitdagingen. Er is geen integrale visie, noch coördinatie; in plaats daarvan worden verantwoordelijkheden gedecentraliseerd zonder dat er voldoende middelen of richtlijnen beschikbaar zijn. Dit leidt tot fragmentatie, waarbij elke bestuurslaag zijn eigen prioriteiten en interpretaties heeft. Overbodig te zeggen dat dit de effectiviteit van beleid sterk ondermijnt. Daar komt nog bij dat de overheid door deze institutionele orde te traag is geworden om goede antwoorden te formuleren op problemen die nú spelen. Ze worden pas ver in de toekomst opgelost, áls ze al worden opgelost.

Dat brengt mij bij de tweede constatering: het probleem is systemisch, er is sprake van systemisch falen. Zonder een verandering in de manier waarop mensen binnen de overheid samenwerken en beslissingen nemen en in de manier waarop zij zich verhouden tot politiek en samenleving, zullen hervormingen slechts oppervlakkig blijven. Goedbedoelde pogingen om hier verandering in aan te brengen worden immers volgens dezelfde structuren georganiseerd en slaan dus gedeeltelijk of geheel de plank mis; de onderliggende problemen worden niet opgelost. De overheid probeert het probleem op te lossen op hetzelfde niveau waarop het is ontstaan en dat werkt niet.

Verouderde denkpatronen in de bestuurscultuur dragen bij aan deze problematiek. Rond crises blijft de overheid opereren binnen de bestaande machtsstructuren. Nog steeds is er ook een gebrek aan transparantie. Dit leidt tot een afwerende houding tegenover kritiek en innovatie, een andere reden waardoor fundamentele problemen niet effectief worden aangepakt. Er is bovendien vaak meer aandacht voor procedures dan voor de gevolgen voor mensen, wat kan resulteren in een gebrekkige respons op crisissituaties en het voortduren van de systemische fouten. Dat we zowel ambtelijk als politiek vastgelopen zijn in dit achterhaalde stelsel, vraagt in mijn ogen om een disruptieve transformatie. Een paradigmaverschuiving van zowel de ambtelijke als de politieke orde, maar ook van de interactie tussen beide.

HET ALTERNATIEF: EEN RESPONSIEVE OVERHEID

Wat is het alternatief? Een responsieve en proactieve overheid. Responsiviteit is een kernbegrip in dit boek; ik heb de term in de vorige hoofdstukken al terloops aangestipt. Responsiviteit betekent dat ambtenaren en politiek in staat en bereid zijn om de input van burgers en (maatschappelijke) organisaties op waarde te schatten en daarop adequaat te reageren. Het gaat daarbij ook over de snelheid en accuratesse waarmee overheden reageren op maatschappelijke behoeften, belangen en initiatieven. De overheid die we nodig hebben is een overheid die naast de burger staat en die uitgaat van vertrouwen.

Die gedroomde overheid is bovendien proactief. Zij heeft haar informatie zo goed op orde dat ze voor veel regelingen proactieve dienstverlening kan bieden. Oftewel: als burgers ergens recht op hebben, hoeven ze geen aanvraag in te dienen om dat recht te claimen. De overheid kent ze dat recht (en de bijbehorende uitkering) automatisch toe. Dat kán, want de benodigde informatie is in de meeste gevallen al ergens bij diezelfde overheid bekend. In de komende hoofdstukken kleur ik het begrip van de responsieve en proactieve overheid verder in.

3.2 Gedachtewisseling met vele betrokkenen

Om mijn gedachten aan te scherpen sprak ik de afgelopen jaren met vele betrokkenen, die ieder vanuit hun eigen kennis en ervaringen iets toevoegden aan dit debat. De namen staan achter in dit boek vermeld. Hun inbreng heb ik – deels anoniem – aan dit boek toegevoegd; omdat ze een ander licht op mijn ideeën werpen, omdat ze daarmee botsen of omdat ze anderszins gewoon verrijkend zijn. Deze ‘terzijdes’ hebben een afwijkende typografie om ze te onderscheiden van mijn persoonlijke betoog. In de verantwoording noem ik ook een aantal mensen wiens denkbeelden mij inspireren. Verder interviewde ik samen met mijn redacteuren mensen die een interessante kijk hebben op een van de invalshoeken en ik vroeg deskundigen en wetenschappers om position papers te schrijven. In september 2024 publiceerde ik mijn bevindingen op LinkedIn. Ik deelde ze ook met staatssecretaris Digitalisering Zsolt Szabó en de Kamerleden van de vaste commissie voor Digitale Zaken. Ze vormen als het ware de samenvatting van wat ik in de volgende hoofdstukken uiteen zal zetten.

ALLEEN NOG EVEN DIT ...

Voordat ik inga op mijn bevindingen, wil ik één ding benadrukken: in de volgende hoofdstukken zal ik me kritisch uitlaten over zaken die een goed functionerende, responsieve en proactieve overheid in de weg staan. Daarbij gaat het me vooral om de organisatie, niet om de mensen die tezamen die organisatie vormen.

DEEL 2

ZEVEN INVALSHOEKEN

INLEIDING

Ik ben ervan overtuigd dat de belemmeringen voor een responsieve overheid op diverse lagen moet worden aangepakt en ik zie telkens weer dat dit in het openbaar bestuur niet gebeurt. Elke keer weer wordt gekozen voor 'iets haalbaars', waarmee wordt bedoeld dat het binnen de bestaande structuren kan worden belegd. Het is niet voldoende om de overheid te reorganiseren of om een nieuwe politieke partij bestuurlijke transparantie te laten eisen. Er is meer nodig, een transformatie die dieper gaat dan structuur- en cultuurwijzigingen. In de twee jaar dat ik regeringscommissaris ben geweest en gevoed door mijn langjarige ervaringen met het openbaar bestuur, ben ik op zeven invalshoeken gestuit vanwaaruit de overheid iets zou kunnen doen om die paradigmashift op gang te brengen; zeven knoppen om aan te draaien. En na de zeven invalshoeken geef ik aan hoe de benodigde transformatie vorm kan krijgen. Ik presenteer de ideeën hier in het kort, in de hoofdstukken die volgen ga ik er nader op in. De gevolgde redenering leidt 'van buiten naar binnen': vanuit de vraag wat de burger en de maatschappij van de overheid nodig hebben naar de betekenis daarvan voor de inrichting van de overheid.

Mijn eerste invalshoek is dan ook de maatschappelijke. Een democratische rechtsstaat als de onze vergt een actief publiek domein: de overheid moet maatschappelijke krachten beter benutten en burgers de gelegenheid geven een gelijkwaardige informatiepositie te verwerven.

Tussen maatschappij en overheid is de uitvoerend professional de linking pin; die vormt mijn tweede invalshoek. Niet de burger moet centraal staan, zoals decennialang is betoogd, maar de relatie tussen de burger en de uitvoerend professional. Die relatie optimaal faciliteren zal de dienstverlening van de overheid aanzienlijk verbeteren.

Daarvoor is een derde invalshoek van levensbelang: gegevensdeling. Die is bij de huidige overheid ondermaats georganiseerd. De constatering 'Belgen doen het beter', die ik in 2003 al gebruikte in het rapport *Een kwestie van uitvoering*, heeft aan geldigheid nog niets verloren.

Vierde invalshoek is het bestuursrecht. Dat recht en de wetgevingsjuristen bij de overheid zijn niet meer van deze tijd. Ze zitten gevangen in het oude paradigma van de bureaucratische, legalistische overheid, die lijdt aan een ver overtrokken nadruk op rechtmatigheid. Dat moet veranderen om responsief te kunnen zijn.

Mijn vijfde invalshoek kan vooral inspiratie bieden bij het nadenken over een betere overheid: biomimicry. Wat kan de overheid leren van de natuur? Moet de overheid niet een voorbeeld nemen aan het menselijk lichaam, waarin niet (alleen) het hoofd het lichaam aanstuurt, maar ook organen autonome bestuursbeslissingen nemen? En waarin uitwisselingen van informatie niet via dat hoofd lopen, maar via deelsystemen?

In het tot stand brengen van de paradigmashift is vanzelfsprekend een prominente rol weggelegd voor de directie CIO Rijk. Maar welke precies? Moet het anders? Dat is de zesde invalshoek.

De lijn doortrekkend zijn het uiteindelijk politici die kunnen bijdragen aan de benodigde paradigmashift bij de overheid, of die juist kunnen belemmeren. Daarom gaat de zevende invalshoek over politieke ideologieën: zijn die wel toegesneden op een gedigitaliseerde maatschappij en op een overheid die daarbij aansluit?

Vanuit deze zeven invalshoeken onderzocht ik de mogelijk nuttige stappen die de overheid zou kunnen nemen om zich te ontwikkelen tot een responsievere en modernere organisatie. Ze geven vooral een denkrichting aan.

Als afsluiting de transformatie zelf, bekeken vanuit principes van verandermanagement, bestuurs- en informatiekunde: hoe moet de overheid fundamenteel veranderen? Hoe moet zij zich, als de baron Von Münchhausen, aan de eigen haren uit het moeras trekken?



HOOFDSTUK 4

MAATSCHAPPELIJKE INVALSHOEK

4.1 Van buiten naar binnen kijken

In een democratische rechtsstaat is een actief publiek domein noodzakelijk. Alleen dan functioneert die rechtsstaat. De samenleving heeft een groot oplossend en organiserend vermogen; zij moet de mogelijkheid hebben om eigen beelden en feiten te verzamelen, te presenteren en te verwerken. Daar gaat het mis: de overheid trekt alle problemen naar zich toe om die vervolgens door haar professionals op te laten lossen. Dat is een vorm van medicalisering: de overheid weet het beter, wij zorgen wel voor u. Daarbij legt de overheid gesloten informatieverzamelingen aan en biedt ze maatschappelijke krachten geen toegang tot de kennis die ze heeft opgebouwd. Terwijl: in een actief maatschappelijk domein zorg je dat de samenleving zelf haar actieve vermogen ontsluit. Tegenspraak en controle op overheidshandelen zijn immers cruciaal voor een levendig publiek domein en een open overheid. Burgers moeten zelf feiten kunnen verzamelen die concurrerend zijn met die van de overheid; ze moeten alternatieve beelden kunnen creëren. Waag, die hierover een position paper schreef, wil zelfs nog een stap verdergaan: ook het verzamelen van beleidsinformatie moet samen met burgers, want alleen dan hebben burgers vertrouwen in die data.

Terzijde: De overheid bezit steeds meer data en algoritmen. Dit leidt tot een machtsonevenwicht, omdat burgers daar geen toegang toe hebben. Als je een betere relatie tussen overheid en burger wilt, verwacht je juist investeringen in de samenleving. Investeren in maatschappelijke organisaties, coöperaties en juridische entiteiten die kunnen helpen de ontwerpkracht (tegenmacht) van burgers te vergroten, denk aan organisaties als Bits of Freedom en de bibliotheken met hun Informatiepunt Digitale Overheid (IDO). Het versterken en financieren van het maatschappelijk middenveld is noodzaak in deze context. Dat werpt wel de vraag op of dat niet leidt tot een Nederland vol micro-mini-overheidjes versus de grote overheid. Alsof we op minischaal de overheid opnieuw aan het uitvinden zijn. Gaan die maatschappelijke clubs dan weer regels en kaders bedenken die de overheid al heeft? Welk patroon doorbreek je wanneer je het maatschappelijk gaat organiseren? Volgens Waag gaat het om een 'basis digitale infrastructuur', waarmee de samenleving weerbaarder wordt op het gebied van digitalisering.

NIET OVERNEMEN, MAAR FACILITEREN

Een sprekend voorbeeld van medicalisering door de overheid is de geschiedenis van de aed (automatische externe defibrillator). Die is al bijna een eeuw geleden uitgevonden. Het apparaat was zo groot dat de patiënt ernaartoe gebracht moest worden. Na de Tweede Wereldoorlog kwam er een versie die je in het ziekenhuis naar de patiënt toe kon rollen, en in de jaren tachtig van de vorige eeuw werd deze zo klein dat hij draagbaar werd. Er werd ook software in gestopt waarmee de gebruiker door de procedure heen wordt gegidst. Rond het jaar 2000 is de aed breed geïntroduceerd in ons land. De Gezondheidsraad bepaalde dat het gebruik ervan een 'voorbehouden handeling' was en dus alleen door medische professionals uitgevoerd mocht worden.

Maar in veel dorpen waren de aanrijtijden van de ambulance zo lang dat professionele hulp te laat kwam. Na klachten van burgers stelde het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voor om meer ambulances in te zetten, zodat die altijd binnen zes minuten ter plekke konden zijn, in plaats van de destijds voorgeschreven vijftien minuten. Kosten: 300 miljoen euro. Waardeloos plan, maar toen VWS erop aangesproken werd, was de reactie: "Wij gaan pas over de mensen als ze in de ambulance liggen." Over wat er daarvoor gebeurde, had men geen ideeën.

Tegenspraak en controle op overheidshandelen zijn cruciaal voor een levendig publiek domein en een open overheid

Uiteindelijk heeft de Gezondheidsraad in 2002 besloten dat ook burgers de aed mogen bedienen. Nu hangen ze overal. En de 112-procedure is bij-geprogrammeerd: de centralist drukt op een knop, er gaan sms'jes met een pincode en adres naar de zogeheten runners, die halen de dichtstbijzijnde aed op en spoeden zich ermee naar het slachtoffer. Tegelijkertijd gaat er een sms'je naar de vrijwilligers die zich hebben opgegeven voor reanimaties. Die gaan ook naar het slachtoffer en beginnen alvast te handelen.

Wat is de crux van dit voorbeeld? In plaats van dat initiële voorstel van het ministerie heeft de overheid de maatschappij de gelegenheid gegeven om het probleem zelf op te lossen. Er zijn gegevens die gedeeld kunnen worden (een database met runners en reanimatievrijwilligers) en er is digitalisering (aED en 112-software). De overheid neemt het probleem niet over, maar faciliteert de samenleving met een goede informatiehuishouding en digitalisering. Het voorbeeld laat de transformatiekracht van fundamentele digitalisering in de kern zien. En wat zo mooi is: door binnen enkele minuten ter plekke te zijn – wat ambulances vaak niet kunnen –, worden zeker meer dan duizend levens per jaar gered.

Terzijde: Een punt van aandacht is de relatie tussen digitalisering en bureaucratie. De ambtenaar die zich alleen op de regels richt en de context negeert, functioneert in feite als een computer. De twee versterken elkaar, digitalisering maakt bureaucratisering op grote schaal toepasbaar. Mensen kun je instrueren om te nuanceren, ICT-systemen niet. Digitalisering kan de overtreffende trap van bureaucratisering zijn. Dit past in de rationaliseringstrend die al honderd jaar gaande is, waarin de burger een steeds kleiner onderdeel van het systeem wordt. Maar digitalisering biedt zeker kansen en we kunnen niet meer zonder. De vraag moet niet zijn of we digitaliseren, maar of een proces goed is ontworpen.

Dat er in en met die processen veel misgaat, weten we inmiddels. Al eerder in dit boek (hoofdstuk 2) werd het idee van de wasstraat gelanceerd. Een suggestie die daarop aansluit: zouden digitalisering in het algemeen en AI in het bijzonder niet 'een wasstraat' moeten hebben, waar ontwerpen aan bepaalde waarden – mensenrechten, uitvoerbaarheid, doelmatigheid, milieuaspecten – worden getoetst voordat ze live gaan? En dat we bij specifieke zaken zeggen: dit ondermijnt de democratie, laten we het daar eerst eens over hebben? Dat democratisch bewustzijn is in de rest van Europa groter dan in Nederland. Overigens bepaalt EU-wetgeving voor een groot deel hoe wij met AI omgaan. Dat gaat alleen werken als mensen mee mogen denken; en niet alleen de juridische experts. People vs Big Tech is zo'n voorbeeld van een burgerinitiatief dat meedenkt over wetgeving.

DOEL VERSUS BEDOELING

Het zal na het betoog over de medicaliserende overheid niet verbazen dat het bij analyses over de inrichting van de informatiehuishouding en het denken over oplossingen moet gaan over alle inwoners van Nederland. En dat er gebruik moet worden gemaakt van de krachten, capaciteit en wijsheid in en van de maatschappij. Bij de overheid bestaat de neiging om alles te definiëren als een bedrijfsprobleem, om vervolgens intern te gaan navelstaren voor de oplossing. Ze blijft te veel binnen de kaders, en ziet over het hoofd wat de bedoeling is. Te veel: protocol gevolgd. Te weinig: de burger is daadwerkelijk geholpen met z'n probleem. Burgers hebben immers vaak heel andere vragen dan die waar 'Den Haag' antwoord op geeft. Zonder de juiste context is het sec ontsluiten van informatie niet genoeg. Doel versus bedoeling, systeemwereld versus leefwereld.

De al eerder aangemerkte notie daarbij is dat de wereld is veranderd door de opkomst van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën. We zijn in een andere samenleving terechtgekomen: de netwerksamenleving. De overheid heeft bij de organisatie van haar informatiehuis-houding geen gelijke tred gehouden met deze transformatie. Daarom is die maatschappelijke oriëntatie nodig. Bijna automatisch kom je dan terecht bij het adagium 'de burger centraal'. Maar in dit boek is het uitgangspunt anders. Vooral omdat dat adagium niet alleen sleets is, maar ook omdat het een open deur is die geen handelingsperspectief biedt. Niet de burger, maar de relatie tussen de burger en de ambtelijke, uitvoerende professional moet centraal staan. Dat is waar het bij een responsieve overheid in hoge mate om draait.

Responsiviteit, een kernbegrip in dit boek, betekent dat ambtenaren en politiek in staat en bereid zijn om de input van burgers en (maatschappelijke) organisaties op waarde te schatten en daarop adequaat te reageren. Het gaat daarbij ook over de snelheid en accuratesse waarmee overheden reageren op maatschappelijke behoeften, belangen en initiatieven. De overheid die we nodig hebben is een overheid die naast de burger staat en die uitgaat van vertrouwen. Dat is de enige weg naar verbetering van de informatiehuishouding.

4.2 Position paper van Waag Futurelab

Waag, Futurelab voor technologie en maatschappij, schreef een position paper over de maatschappelijke invalshoek. Waag onderzoekt, ontwerpt

en experimenteert met technologie. Altijd op basis van publieke waarden en met het oog op de ontwikkeling van een duurzame, rechtvaardige samenleving. De position paper draagt de veelzeggende titel *Maatschappij zoekt informatie*.

Waag las een conceptversie (van februari 2023) van de Algemene informatiewet om op te reflecteren. De vraag was wat hun ideeën zijn over de betekenis en uitvoering van deze wet op drie aspecten:

- 1 De rechten van de burger in de informatiesamenleving, de manier waarop deze rechten kunnen worden uitgeoefend, en welke lacunes in bestaande wetgeving daarvoor aan de orde zouden moeten worden gesteld.
- 2 De normen die zouden moeten gelden voor informatievoorziening door overheidsorganisaties, ten aanzien van kwalitatieve en kwantitatieve grootheden.
- 3 De sturingsmogelijkheden vanuit de maatschappij op het informatiebeleid, en de rol van maatschappelijke organisaties daarin.

DE DEMENTERENDE OVERHEID

Waag is bekend met het uitgangspunt van de regeringscommissaris: de informatiehuishouding van de overheid is pas echt op orde als deze een responsieve overheid mogelijk maakt. Treedt zij responsief op, dan kunnen mensen zich goed (laten) informeren, een mening vormen over beleidsvorming en participeren in besluitvorming. Er is vertrouwen en betrokkenheid, burgers voelen zich gehoord.

Waag formuleert het zo: de regeringscommissaris Informatiehuishouding stelt vast dat de overheid steeds meer informatie produceert, maar niet weet wat ze daarvan wel en niet moet delen of bewaren. De overheid

**Daarom moet de maatschappelijke
informatiebehoefte in de wet
worden opgenomen, zodat er
normen kunnen worden gesteld die
garanderen dat mensen informatie
kunnen inzien en inzetten**

kan informatie niet terugvinden en is voortdurend dingen ‘kwijt’. Dit is een hardnekkig probleem, mede veroorzaakt door open geformuleerde en versnipperde wetgeving. Elk ministerie, elke dienst of gemeente is daardoor genoodzaakt eigen normen en praktijken te ontwikkelen. Direct gevolg is dat burgerrechten onder druk staan: openbaarheid, transparantie en verantwoording staan of vallen met informatie. Ons zicht op de eigen geschiedenis verdwijnt door gebrekkige archivering.

Dat is de reden geweest om een concepttekst Algemene informatiewet overheid op te stellen. De overheid heeft vier strategische middelen tot haar beschikking voor de uitvoering van beleid: juridisch instrumentarium (bestuursrecht), geld, mensen én informatie. Met die eerste drie kun je niks als je geen informatie hebt. Toch heeft informatie van deze vier middelen een veel minder degelijk fundament in de Grondwet of algemene wetgeving. Het ontbreken daarvan betekent dat de bevoegdheid om in te grijpen ontbreekt: centrale sturing is beperkt, standaarden en normering kunnen niet goed worden doorgevoerd en gemeenschappelijke financiering is problematisch. Er wordt daarom ook wel gesproken van ‘de dementerende overheid’.

Waag concludeert dat een responsieve overheid een informatie-infrastructuur nodig heeft die niet alleen technologisch geavanceerd en procesmatig efficiënt is, maar vooral ethisch verantwoord, maatschappijgericht en veerkrachtig. De Algemene informatiewet loopt het risico in tegenspraak te raken met zichzelf: ze beoogt verbetering door verdere uitbreiding en digitalisering van informatievoorziening van alleen de overheid zelf. Terwijl de nadelen en risico's van deze aanpak juist mede oorzaak waren voor de misstanden die de aanleiding vormden voor de wet. Waag doet hierom de volgende vijf aanbevelingen over de maatschappelijke rechten, normen en sturingsmogelijkheden voor de wet.

Informatiebehoefte maatschappij moet in wet

De maatschappelijke informatiebehoefte is wezenlijk anders dan die van de overheid. Daarom moet die in de wet worden opgenomen, zodat er normen kunnen worden gesteld die garanderen dat mensen informatie niet alleen kunnen inzien, maar ook gezamenlijk kunnen inzetten en aanvullen. Dat voorkomt dat burgers worden veroordeeld tot de positie van individu tegenover een machtige overheid. Zij kunnen zich als groep organiseren, verantwoordelijkheid dragen en gezamenlijk bepalen wel-

ke doelen informatie hoort te dienen. Een toegankelijke digitale basisinfrastructuur is essentieel voor een responsieve overheid die burgers betreft bij beleids- en besluitvorming.

Informatie maken mét mensen

Omgaan met de fundamentele beperkingen en risico's van informatie en digitalisering vereist ontwerpprocessen die alle belanghebbenden een actieve rol toekennen. Benoem hoe informatie tot stand komt en wie daarbij betrokken is: het maken van informatie doe je mét en niet voor mensen. Dat vereist dat participatieve en gebruiksgerichte ontwerpmethoden worden verankerd in wet- en regelgeving. Op diverse plekken binnen en buiten de overheid is daar al ruime ervaring mee.

Verplichte contexttoetsing

De Algemene informatiewet wil het fundament vormen voor de waarneming van de overheid. De bijziendheid die deze waarneming onvermijdelijk oplevert, moet in dezelfde wet aan de orde worden gesteld. Anders gezegd: elk systeem heeft een feedbackloop nodig. Het is volstrekt onvoldoende om hiervoor te vertrouwen op de rechterlijke macht, de ombudsman of een parlementaire enquête. De norm moet zijn dat beleidsmakers, ontwerpers en uitvoerders zélf als taak en opdracht hebben om de werkelijke situatie in de leefwereld te toetsen aan – onder meer – beginselen van behoorlijk bestuur. Hierbij is het belangrijk dat ze de reductieve eigenschappen van informatie (de neiging tot versimpeling) en digitalisering begrijpen en daar in hun werk en ontwerp rekening mee houden. Dat betekent: in de leefwereld aanwezig zijn, buiten en om alle silo's en structuren van de overheid heen. Vaststellen wat er gebeurt, wat het oplevert, wat er nodig is en daarover op het hoogste niveau kunnen rapporteren. Het informatieplan dat de Algemene informatiewet voorstelt, zou daarom een verplichte contexttoetsing moeten bevatten. Die omvat zowel een aanpak met bijbehorend budget voor toetsing door mensen in de werkelijke context, als een proces waarbij burgers een beroep kunnen doen op de context van de leefwereld. Zo kan de gedigitaliseerde blik ter discussie worden gesteld.

Eenvoudiger heeft de voorkeur

De complexiteit van het bestuur, de wetgeving en de ICT maakt het niet alleen moeilijk voor burgers, maar ook voor de overheid zelf. Het leidt

tot vervorming en stagnatie van informatiestromen. Kan het eenvoudiger? Dan heeft dat de voorkeur. Pas dit toe als subsidiariteitsbeginsel. Het digitaliseringsdilemma zegt immers: hoe meer technologie, hoe meer reductie, hoe groter de afstand tot en het zicht op de context in de leefwereld. Eenvoud kan bijvoorbeeld worden bereikt door een lokaal loket, een persoonlijk telefoonnummer zonder callcenterscript, of duidelijke schema's en visuals. Organiseer hierbij een wettelijk recht op tijdig en menselijk contact met de overheid.

Vertrouw niet op magische oplossingen

Erken dat politieke, bestuurlijke, participatieve en publicitaire belangen kunnen botsen. De overheid opereert vanuit een ecosysteem van interorganisatorische dynamiek, met vanuit maatschappelijk perspectief conflicterende rollen. Benoem de specifieke dilemma's die hierbij ontstaan, zodat ze in alle openheid gehanteerd kunnen worden en verantwoordelijken niet verleid worden ze te negeren. Met de opname van een volwaardig maatschappelijk perspectief in de Algemene informatiewet wordt een belangrijke stap gezet in het betrekken van de samenleving bij het onderzoek, het ontwerp en de ontwikkeling van onze informatie-infrastructuur. In plaats van te vertrouwen op magische technologische oplossingen, richten we onze hoop en verwachtingen op de kracht van maatschappelijke betrokkenheid en samenwerking.

“TUSSEN ZWART EN WIT SCHUILT BEHOORLIJKHEID”

Je kunt een probleem niet oplossen met de denkwijze die het probleem heeft veroorzaakt, zei Albert Einstein. De kans dat we de weg naar een responsieve overheid aan de beleidstafels gaan vinden is daarom klein. Om daar wel succesvol op aan te koersen moet je naar de burger toe om antwoorden op te halen.

Corissa Hopman-Abdoeljamil is bestuurskundige en secretaris van twee gemeentelijke ombudscommissies, die van Den Bosch en Waalwijk. Ze was ook lid van de Staatscommissie rechtsstaat. Met een aansprekend voorbeeld schetst zij het belang van informatievoorziening aan burgers. “In het begin van de toeslagenaffaire vroeg Addie Stehouwer, destijds bestuurder van de antidiscriminatievoorziening *Den Haag Meldt!* mij om contact te leggen met gedupeerde ouders. Ouders die zich gediscrimineerd voelden door het handelen van de Belastingdienst vanwege hun niet-Nederlandse afkomst hadden een klacht ingediend bij het College voor de Rechten van de Mens. Maar corona legde ons – overheid en maatschappelijke instellingen – als het ware lam én legde het verstrekken van informatie lam. Lange tijd was er weinig te delen over hoe het College de zaak wilde aanpakken. Maar geen nieuws is ook informatie; en informatie is nodig voor vertrouwen. Daarom besloten we om in die informatieluwe periode het persoonlijke contact op te zoeken.”

Met Corissa Hopman-Abdoeljamil heeft er naast de pure theoretici iemand zitting in de Staatscommissie die ook ervaringskennis heeft; iemand die die burgers waar we het met z’n allen over

hebben daadwerkelijk tegenkomt. “In de overheidswereld kom je veel juristen tegen. Zeker wanneer het gaat om klachten, omdat daar de Algemene wet bestuursrecht onder ligt. De wet als basis, als body, is uiteraard belangrijk, maar als je jezelf de vraag stelt hoe je in de relatie overheid-burger moet investeren, dan gaat het vooral om zaken die niet in regels van zwart of wit te vangen zijn. Tussen zwart en wit in schuilen gedragsregels en fatsoensnormen, tegenwoordig vaak samengevat als waarden. Of zoals we het in de ombudswereld noemen: behoorlijkeidnormen. Die zijn net zomin als formele juridische regels willekeurig, maar vastgesteld door de Nationale ombudsman. De essentie van behoorlijk gedrag kent vier pijlers: open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht, eerlijk en betrouwbaar. Voor ons is de Behoorlijkheidswijzer een belangrijk document in de omgang met burgers en hoe we met hun zorgen en klachten omgaan. En het is een toetssteen op basis waarvan gedrag van de overheid als onbehoorlijk bestempeld kan worden.”

BELOFTE VAN DE RECHTSSTAAT

“Ik zeg bewust ‘toetssteen’, want het gaat om de ruimte die je moet zoeken om een burger echt te helpen. Stel, het verzoek

van een burger om kwijtschelding van een schuld wordt afgewezen. Formeel klopt het helemaal, het besluit is rechtmatig. Maar ik weet dat het om een kwetsbare situatie gaat en dat de betreffende persoon door dit besluit enorm in de knel komt. Dan leg ik dat terug bij de gemeente. Kunnen we aan de achterkant van dat besluit wat doen om de situatie niet te verergeren? Of veel beter nog: kunnen we in deze en vergelijkbare situaties al aan de voorkant bedenken hoe je een burger echt helpt, in plaats van dieper in de problemen brengt?

Die belofte van de rechtsstaat is een samenleving waarin burgers door en tegen de overheid beschermd zijn

De ruimte die daarvoor nodig is vind je niet in 'het systeem'. Daar heb je ambtenaren voor nodig die over een zogenoemd rechtsstatelijk kompas beschikken. Dat is ook een van de tien aanbevelingen die we als Staatscommissie rechtsstaat doen in het rapport *De gebroken belofte van de rechtsstaat* (zie kader). Die belofte van de rechtsstaat is een samenleving waarin burgers door en tegen de overheid beschermd zijn, invloed hebben op de overheidsmacht en ondersteuning krijgen als dat nodig is. De individuele ambtenaar moet daartoe zijn of haar rechtsstatelijk kompas zien

te volgen. Maar dat is niet altijd makkelijk als je opgevoed bent in een organisatiecultuur waarbinnen bijvoorbeeld de angst om iets fout te doen groter is dan de urgentie om tegengas te geven. En we weten – alweer uit de toeslagenaffaire – waar dat toe kan leiden.”

ANDERE WERKELIJKHEID

Om überhaupt te kunnen navigeren in de dienstverlening aan burgers is het zaak dat je als ambtenaar een goed beeld hebt van de werkelijkheid. “Laat ik dat illustreren. Een gezin zit zodanig in de problemen dat er een melding is gemaakt bij Veilig Thuis. Die komt in actie en na bezoeken is de conclusie dat de situatie voor de kinderen niet ernstig genoeg is om Raad voor de Kinderbescherming in te schakelen. Het gezin komt in het vrijwillig kader terecht: er wordt op vrijwillige basis hulp aangeboden door de gemeente. Doorgaans worden daar verschillende specialistische instanties bij betrokken, zoals de ggz of de Onderwijsinspectie. Die maken rapporten en op basis daarvan maakt de gemeente een plan van aanpak. Tot zover. Het gebeurt geregeld dat ouders zelf ook informatie hebben vergaard en dat in willen brengen. In plaats dat de gemeente daar gebruik van maakt, wordt het gezien als het frustreren van het proces. Waardoor het nog moeilijker wordt om de werkelijkheid van de instanties te matchen met de werkelijkheid van het betreffende gezin. Door de disbalans die ontstaat – instanties versus gezin, dossierkennis versus ervaring –, is het risico groot dat de werkelijkheid van het

gezin niet wordt gehoord. In het geval waar ik nu specifiek aan denk was het zo dat de informatieverzameling van de ouders zelfs als tegenwerking werd gezien. Waardoor werd opgeschaald van vrijwillig kader naar gedwongen kader, de Raad voor de Kinderbescherming werd ingeschakeld, vervolgens de zaak werd aangebracht bij de rechter, en die heeft uiteindelijk een maatregel uitgesproken die moeder al eerder in het vrijwillig kader had voorgesteld. En die de gemeente dus zelf kon uitvoeren.

Dan is een belangrijke vraag nog niet eens gesteld: hoe zit het met de toegang van het gezin tot de informatie die de gemeente heeft verzameld? Ik weet uit mijn eigen praktijk dat informatietransparantie in de context van het vrijwillig kader niet goed geregeld is. Dat komt doordat dat vrijwillig kader juridische gezien grijs gebied is en daarmee de rechtspositie van de betreffende mensen onduidelijk. In de casussen die ik heb behandeld, werd informatie niet goed, of beter gezegd: niet gedeeld. Het is volstrekt onduidelijk voor de ouders wat er met welke informatie is gedaan, hoe informatie is gewogen, welke informatie invloed heeft gehad in de besluitvorming, enzovoort. Dan rolt er zoals in de eerdergenoemde casus een gekke uitkomst uit. En krijg je burgers die de overheid niet vertrouwen, omdat die overheid er niet op vertrouwt dat burgers zelf informatie kunnen verzamelen.”

BURGERS WETEN HET WEL

Hopman-Abdoeljamil heeft overigens wel degelijk oog voor de complexiteit

van het werk van de ambtenaar. “Gegevensdeling en ketensamenwerking worden vaak gezien als de oplossing voor alles. Zie ook de Algemene informatiewet. Dat is mooi, maar kun je wel van ambtenaren en andere betrokken professionals verwachten dat ze informatie van een andere instantie dan die van de eigen organisatie goed kunnen wegen? Dat ze de juiste verbanden kunnen zien en op basis daarvan een integraal besluit kunnen nemen? Ik heb het antwoord niet op die vraag ... Wat ik wel weet, is dat de overheid het niet alleen hoeft te doen. Niet alleen móét doen. Informatie die de burger zelf aandraagt, samen met een stevige informatiepositie (en die moet jij als overheid aan die burger geven) kan enorm bijdragen aan goede besluitvorming. Informatie rond specifieke casussen én informatie uit het publieke domein.

Een voorbeeld van de Staatscommissie: de commissie heeft een burgerpanel georganiseerd, met mensen met heel diverse achtergronden die goede en slechte ervaringen hebben met overheidsdienstverlening. Zij hebben gewerkt aan adviezen voor de commissie. Een daarvan was het inrichten van huiskamers door overheidsinstanties. Dus niet alleen balies waar je als burger moet melden en vervolgens tegenover een ambtenaar komt te zitten. Maar een huiskamer waar je binnen kunt lopen, lotgenoten kunt ontmoeten en waar ook deskundige medewerkers rondlopen die je warm ontvangen en wanneer dat nodig is doorverwijzen. Neem dat soort

signalen serieus. Burgers weten heel goed hoe het beter kan. Ga niet uit van ondeskundigheid of wantrouwen.”

NIET VRIJBLIJVEND

“Gelukkig zie ik wel meer stapjes in de goede richting; zoals de nieuwe ambts-
eed die duidelijk stelt dat je er bent om het algemeen belang van de samenle-
ving te dienen. Wat mij betreft moet dat sowieso in je DNA zitten als je ambte-
naar bent. Luisteren, af en toe buiten de lijntjes durven kleuren ... Makkelijk is het niet in een omgeving waarin je soms verdrinkt in de ingewikkeldheid van de ICT-systemen en waarin New Public Management (alles gericht op doelma-
tigheid: de bedrijfsmatige overheid) je eerder richting efficiënt en zakelijk duwt dan naar luisteren en de mens die voor je zit, werkelijk zien. Dan ben ik weer terug bij de behoorlijkheidsnormen uit het begin van mijn verhaal. De bulk kun je prima afhandelen via ICT. Waar het spannend wordt, bij mensen in een kwetsbare positie, moet je maatwerk leveren. Dat kan alleen als je als indivi-
duele ambtenaar en als overheid een actieve, responsieve houding hebt. En dat kan niet alleen op basis van welwil-
lendheid of vrijblijvendheid. Je zult daar ook iets over moeten vastleggen. Daar-
om ben ik blij met de voorstellen voor de aanpassingen in de Wet algemeen bestuursrecht, die tot doel hebben om de rechtsbescherming van burgers te versterken. Echt responsieve dienstver-
lening is een combinatie van houding, kennis en wet.”

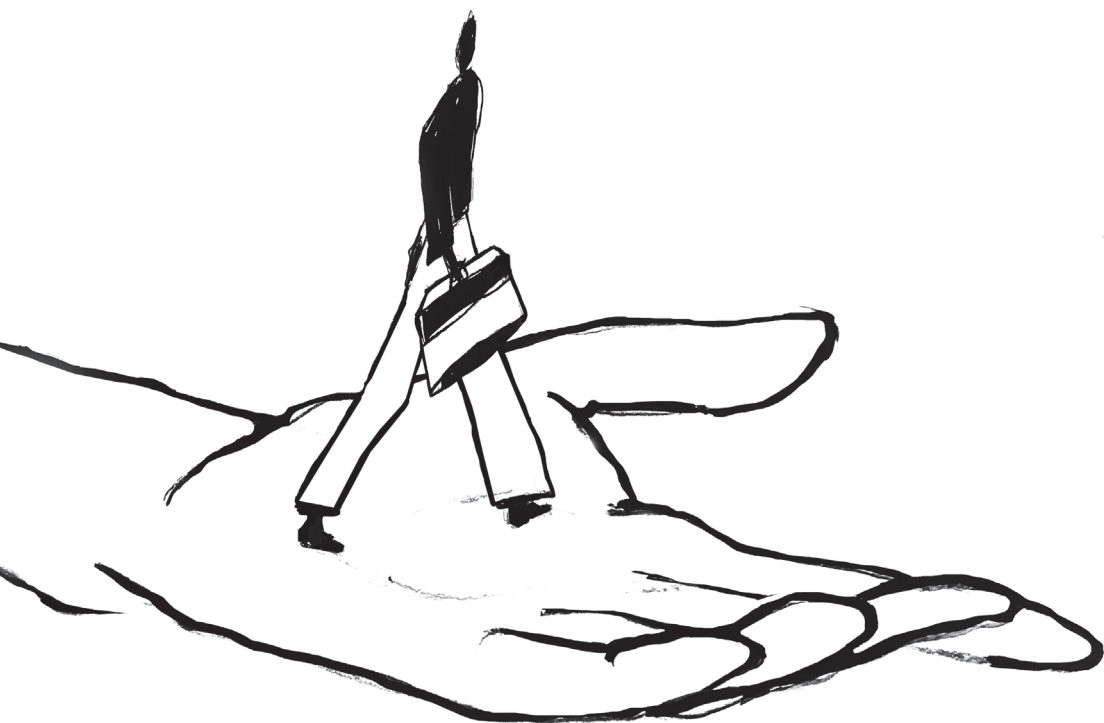
STAATSCOMMISSIE RECHTSSTAAT

Tien verbetervoorstellen om de belofte van de rechtsstaat in te lossen

- 1 Toon rechtsstatelijk leiderschap en draag de principes van de rechtsstaat actief uit! Versterk de rechtsstatelijke cultuur ook met een Planbureau voor de rechtsstaat en een zelfstandig begrotingshoofdstuk voor de rechtsketen.
- 2 Versterk het rechtsstatelijk kompas bij alle onderdelen van de overheid.
- 3 Geef uitvoeringsorganisaties de mogelijkheid een rode kaart te trekken.
- 4 Verbeter het contact met de burger: in een rechtsstaat hebben burgers recht op begrijpelijke communica-
tie en adequate informatie. Maak bij nieuw beleid volop gebruik van ervaringskennis.
- 5 Schaf toetsingsverbod van wetge-
ving aan de Grondwet af.
- 6 Geef langdurige politieke prioriteit aan vereenvoudiging van regelingen voor bestaanszekerheid.
- 7 Regel in algemene wetgeving een grondslag voor gegevensdeling tussen overheidsorganisaties, voor proactief overheidshandelen in het belang van de burger.
- 8 Investeer fors in de verbetering van de rechtsbescherming.
- 9 Richt de bestuurlijke besluitvor-
ming en de procedure voor be-
zwaarschriften zo in dat burgers ervaren dat zij gehoord en gezien worden.
- 10 Toets als bestuursrechter ook aan rechtsbeginselen.

HOOFDSTUK 5

UITVOEREND PROFESSIONAL



5.1 Relatie tussen professional en burger centraal

In 1995 verscheen een later populair geworden boek: *The discipline of Market Leaders*, van de Amerikaan Michael Treacy en Fred Wiersema, Nederlander van oorsprong. Zij beargumenteerden dat niet alleen ‘*operational excellence*’ en ‘*product leadership*’ manieren zijn om waarde voor klanten te creëren, maar ook ‘*customer intimacy*’: je bedrijf zo inrichten dat het in staat is om oplossingen te bieden die naadloos aansluiten bij de behoeften van de klant. Deze marketingstrategie hebben we in Nederland beter leren kennen als ‘*quality leadership*’: de gunst van de klant winnen door een excellent product en excellente dienstverlening. Bij veel dienstverlening is maatwerk nodig, alleen dan ben je effectief.

Mede dankzij het boek van Treacy en Wiersema is het adagium ‘de klant centraal stellen’ in de mode geraakt. Overheidsorganisaties en zelfstandig bestuursorganen hebben daar hun eigen versie van gemaakt: de burger centraal stellen. Op zich is dat een nobel streven, maar na dertig jaar dat mantra najagen kunnen we niet anders dan concluderen dat het niet is gelukt, of niet genoeg.

‘BURGER CENTRAAL’: TE WEINIG HANDELINGSPERSPECTIEF

Waarom niet? Dat komt omdat ‘de burger centraal stellen’ geen of onvoldoende handelingsperspectief biedt. Want wat betekent het precies voor ambtenaren in hun dagelijkse werk? Wat voor gevolgen heeft dat adagium voor de afwegingen die zij moeten maken en de besluiten die zij nemen? Aan elke wens van de burger tegemoetkomen? Zo nee, aan welke wel en aan welke niet? En hoe zit het dan met rechtsgelijkheid, privacy, kosten, enzovoort?

We hebben er veel meer aan als we niet de burger centraal stellen, maar de uitvoerend professional in zijn relatie tot de burger, en de condities waarbinnen hij de dienstverlening voor die burger moet realiseren. Dat betekent dat we van overheidsorganisaties moeten eisen dat zij zich tot het uiterste inspannen om die uitvoerend professional in zijn relatie tot de burger optimaal te faciliteren om te kunnen excelleren.

Want nu is die arme professional een veel te groot deel van zijn tijd kwijt aan bureaucratie, aan administratieve handelingen, en moet hij voldoen aan de talloze (verantwoordings)eisen van niet één, maar vijf, zes, soms wel zeven stafafdelingen. Nu heeft die professional een spreadsheets-managende baas boven zich, wiens taak het is ervoor te zorgen dat

de professional zich aan al die interne instructies houdt. Nu beschikt die professional niet of in beperkte mate over de benodigde data en heeft hij niet de goede instrumenten om de burger te helpen. En nu moet die arme professional ook nog eens met computers en software uit het jaar nul werken. Door al die ballast k n de uitvoerend professional de burger niet eens echt helpen, terwijl het gros van de medewerkers dat graag, oprecht en gepassioneerd wil. We hebben een Professional Bevrijdings Front nodig!

5.2 Het gaat om de uitvoerend professional

Dit hoofdstuk richt de schijnwerper dus op de uitvoerend (!) professional. Uitvoerend met een uitroepteken, want het gaat hier niet over medewerkers van stafafdelingen, zoals de communicatieprofessional, de hr-specialist of de jurist.

In 2010 publiceerde het ministerie van BZK het essay *De professionele professional*, dat Jorrit de Jong – een van de mensen met wie ik de Kafkabrigade oprichtte – en ik samen schreven. Daarin constateerden we dat de omschrijving ‘professional’ vroeger alleen werd gebruikt voor vertegenwoordigers van min of meer vrije beroepen, zoals artsen, notarissen en accountants. Die definitie was inmiddels dusdanig opgerekt dat ze ook werd gebruikt voor uitvoerende professionals, mits die werk deden dat aan vier voorwaarden voldoet.

De eerste is: het moet werk zijn waarvoor een training is vereist en waarvoor kennis bijgehouden moet worden, werk waarvoor je een vak moet beheersen. Tweede: er moeten kwaliteitsnormen voor gelden, waardoor een uitvoerend professional niet alleen naar zijn baas luistert, maar ook naar zijn eigen professionele geweten. Derde voorwaarde is dat een uitvoerend professional zelfstandig contact met klanten heeft, situaties dus waarop de baas geen zicht heeft. Over discretionaire ruimte beschikken is een vierde voorwaarde. Het betreft vaak werk waarin het om menselijk contact draait. Dat is zo complex dat staf en management lang niet alles in een algoritme of protocol kunnen vatten. In veel beroepen is die discretionaire ruimte de afgelopen jaren overigens ingeperkt, omdat de ontwikkeling van algoritmen zo’n enorme vlucht heeft genomen.

Als in dit hoofdstuk over de uitvoerend professional wordt gesproken, dan gaat het over al die mensen in overheidsdiensten of zelfstandige be-

stuursorganen die werk doen dat aan deze vier voorwaarden voldoet. Dat zijn dus ook de vuilnisman, de medewerker van de plantsoenen-dienst en de Wmo-consulent.

KENMERKEN VAN DE 'PROFESSIONELE PROFESSIONAL'

Mede op basis van interviews met uitvoerend professionals kwamen Jorrit de Jong en ik in ons essay uit op een definitie van wat wij de 'professionele professional' noemden. Dat is een professional die een probleem echt oplost en voor wie 'nee' niet altijd einde discussie is. Dat is een professional die wordt gedreven door passie en visie, vooral voor dat oplossingsgerichte werken. De professionele professional gaat uit van wat nodig is, denkt in oplossingen van buiten naar binnen, is nieuwsgierig, blijft onderzoeken en herkent en erkent de uitzonderingen op de regel. Daarmee onderkent hij wanneer maatwerk nodig is. Die professional geeft de burger het gevoel dat hij naast en achter hem staat, ook omdat hij zich ervan bewust is dat niet alles opgelost kan worden. Hij werkt vanuit gezag, niet vanuit macht.

De professionele professional maakt daarbij zoveel mogelijk gebruik van de bestaande regels en richtlijnen en kan goed werken met de administratieve en technologische systemen die tot zijn beschikking staan. Als de bestaande manier van werken niet afdoende is, dan verbetert hij die waar mogelijk. Hij kent de grenzen van zijn eigen professie en schakelt andere disciplines, afdelingen of collega's in als dat nodig is. Dat is de kwaliteit van de uitvoerend professional die ik ruim tien jaar later nog steeds voor ogen heb.

Terzijde: Een aantal elementen kan dat kwaliteitsbegrip nader inkleuren. Goed communiceren bijvoorbeeld. De Wet open overheid (Woo) verplicht overheden tot actieve openbaarmaking. Maar als je informatie zonder enige tekst en uitleg aan de burger ter beschikking stelt, is dat een wassen neus. Transparantie en de mate waarin je die moet betrachten, kan bovendien schuren en ertoe leiden dat ambtenaren vanuit een gevoel van onveiligheid juist minder open gaan communiceren. In de nieuwe ambtseed van 2024 is opgenomen dat de ambtenaar belooft informatie transparant en waar mogelijk ruimhartig met burgers te delen. Dat biedt houvast.

Moeten voldoen aan KPI's (kritische prestatie-indicatoren) zonder daar (veel) zeggenschap over te hebben, hindert de uitvoerend pro-

fessional en kan leiden tot obstructief gedrag. Die heeft liever een kader waarbinnen hij zelf kan bepalen hoe het werk moet worden gedaan en met wie.

Belangrijk voor de kwaliteit van prestaties van de overheid is ook dat de uitvoerend professional aan tafel zit als het beleid wordt gemaakt. In die positie kan hij een aandeel leveren aan het verbeteren van de uitvoerbaarheid van beleid. Zo worden ook fouten voorkomen in wet- en regelgeving, die later vaak in de uitvoering moeten worden gecorrigeerd. Een invoeringstoets, een evaluatie-instrument waarmee wordt gekeken hoe een wetsvoorstel in de uitvoeringspraktijk en uiteindelijk bij de ontvangende burger uitpakt, helpt eveneens.

5.3 Position paper van I Logos

In de position paper over deze invalshoek boog Jochem van Hal zich over de vraag of er niet een nieuw kwaliteitsmodel nodig is met als focus: heeft de overheid voldoende haar best gedaan om de uitvoerend professional zodanig te faciliteren dat hij ook kán excelleren? Dat hij de maatschappelijke, publieke waarden die de overheid nastreeft, überhaupt kán realiseren?

Jochem van Hal is organisatieadviseur en managing partner van I Logos, een samenwerkingsverband van bedrijven dat zich erop richt grip te krijgen op de – digitale – transities in de zorg en het sociaal domein. Belangrijk streven van I Logos is ‘betekenisvolle IT’, vrij vertaald: IT waar burgers baat bij hebben en waar de mensen die ermee moeten werken in de uitvoering van hun taken echt mee geholpen zijn.

Vanuit zijn werk en ervaring heeft Van Hal veel contacten in maatschappelijk relevante sectoren als de zorg, politie en het onderwijs. Het waren ook mensen uit die uitvoeringspraktijk die hij uitnodigde om mee te denken over zo'n nieuw kwaliteitsmodel.

DRIE BASISBEHOEFTE VAN DE PROFESSIONAL

Maatschappelijke waarde creëren is een belangrijke overeenkomst tussen zorg, politie en onderwijs. Om dat doel te realiseren heb je professionele professionals nodig. Van Hal citeert uit de populaire zelfdeterminante theorie van Deci & Ryan (*Self Determination Theory*, 1985; 2000) de drie basisbehoeften naast beheersing van het vak: autonomie, competentie en relatie. Om die behoeften te kunnen vervullen, zal een organisatie

vakmensen in dienst moeten hebben die zichzelf goed kennen, die zich willen en kunnen verdiepen in een ander en die dat op een vriendelijke manier doen, zo luidt de theorie. Zorgt de organisatie voor een setting waarin de professional zelfstandig kan werken, het gevoel heeft dat zijn mening ertoe doet en waarin de relaties goed zijn, dan ligt het doel – de maatschappelijke waarde – binnen handbereik. Voor de professional in zorg, politie en onderwijs is dat achtereenvolgens: gezondheid (mentaal en fysiek), veiligheid en iets leren.

Maar hoe weet je of dat werkt en hoe meet je dat? Is het überhaupt te meten? In ieder geval is dat meten nu te ver doorgeschoten. Bovendien worden de verkeerde dingen gemeten, constateert Van Hal. Dat leidt af van het echte werk of stimuleert zelfs een manier van werken die weliswaar goed is voor de meting, maar slecht voor de burger. Ik zie dat zo: wanneer je stuurt op het aantal aangevraagde uitkeringen, gaan medewerkers voor de bijzondere bijstand een aparte aanvraag maken, terwijl die voorheen werd gezien als onderdeel van de algemene bijstandsaanvraag. Wanneer je de medewerkers van de plantsoendienst afrekent op het aantal stuks afval dat op een vierkante meter blijft liggen, dan schoppen ze de lege blikjes de straat op, zodat de straatveger ze kan opruimen. Die ze, vanwege eenzelfde soort KPI, het perk weer inschopt voor de plantsoendienst. Wanneer je wetenschappers afrekent op het aantal publicaties, gaan ze hun onderzoeksbevindingen verdunnen en verspreiden over meerdere publicaties, met als gevolg dat geïnteresseerden een feuilleton aan publicaties moeten lezen. ‘Toegenomen productiviteit’ noemt het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) dat dan.

Jochem van Hal schetst ook een opvallende discrepantie. In de ogen van burgers is de overheid vaak één geheel. Dat merkte je bijvoorbeeld in de aanloop naar de verkiezingen van 2023 en rond het aantreden van het kabinet-Schoof. Hoe vaak ging het niet over het vertrouwen in ‘dé overheid’? Terwijl, zegt Van Hal, het helemaal niet één overheid is, maar een stapeling van bestuurslagen en een verzameling van talloze organisaties en tienduizenden individuen.

Zo ziet de overheid zichzelf ook: als een verband van samenwerkende losse entiteiten. Kwaliteit wordt gemeten per entiteit, per silo, maar de optelsom van al die metingen draagt volgens Van Hal niet bij aan de integrale aanpak waar burgers behoefte aan hebben. De belangrijkste vraag – of professionals überhaupt worden geholpen door het meten van hun kwaliteit – is niet beantwoord.

UITGANGSPUNT KWALITEITSAANPAK: RADICAAL SIMPEL

Met deze constatering in het achterhoofd ging Van Hal op zoek naar een stelling over 'nieuwe kwaliteit' en naar een voorstel voor een nieuwe kwaliteitsaanpak. Het uitgangspunt was om het zo eenvoudig mogelijk te maken. Aanvankelijk leidde dit tot verdieping en uitbreiding en dus tot meer KPI's, meer outcome-criteria, meer meetpunten en hardere deadlines. Het was niet wat mensen wilden of vroegen, het uitdijen leek wel een 'autonoom proces'. Herkenbaar, er is niets zo ingewikkeld als iets simpel houden.

Dus werd besloten om het uitgangspunt nog een tandje scherper aan te zetten: 'radicaal simpel' werd het streven. Geprobeerd is een model te ontwerpen met slechts één KPI. En dat lukte, het werd een eenvoudig $1 + 1 = X$. Het input-criterium (de eerste 1) is de professional, de KPI (de tweede 1) is de kwaliteit van de interactie en de X is de gestegen publieke waarde. Een interactie heeft de vereiste kwaliteit wanneer zowel de zender als de ontvanger die als goed ervaren. Van een gestegen publieke waarde is – in de drie sectoren waar Van Hal naar keek – sprake als de patiënt is verzorgd, de wijk veiliger is geworden en de studerende leert.

In een overheidsorganisatie zou het begrip publieke waarde moeten worden omarmd, besproken en geoperationaliseerd. Uit die waarde volgt de missie van een organisatie en die is leidend. Uitvoerende professionals, stafdiensten en managers – die bovendien dienstbaar aan de professional moeten zijn – stellen samen vast wat de KPI moet zijn. En de vraag wordt dan niet: mag het van de manager, maar mag het van de missie?

NIET IK OF WIJ, MAAR ZIJ

Jochem van Hal noemt die nieuwe aanpak een omdraaiing van de huidige kwaliteitswerkelijkheid en somt in zijn paper een tiental actiepunten op. Een paar zeer aansprekende: Van Hal stelt dat de professional gevraagd moet worden wat zijn bedoeling is en hoe dat leidt tot publieke waarde, "want daar gaat het uiteindelijk om". Hij schrijft: "Niet het IK, niet het WIJ, maar het ZIJ van publieke waardestelling voor de burger/maatschappij is de bedoeling." Terecht benadrukt hij ook dat het een interactie is die iets van álle deelnemers vergt. Management en staf moeten de professional vragen hoe zij hem kunnen helpen om dat proces te ondersteunen. "Professionals weten het antwoord op die vraag. En willen niets minder, maar ook niets meer!" De position paper had een intrigerende tegeltjeswijsheid meegekregen: "Kwaliteit geeft vrijheid".

5.4 Kwaliteitsmodel ‘professionele professionals’

Aan het einde van zijn paper constateert Jochem van Hal dat het nieuwe kwaliteitsdenken voor Nederland hiermee natuurlijk niet af is. Daar heeft hij gelijk in, maar hij heeft zeker input gegeven om dat denken weer een stap verder te brengen. Ik zou daar een aanvulling op willen doen die eveneens te beschouwen is als puzzelstukje voor deze denkrichting: laat niet KPI's maar reflectieve gesprekken de leidraad zijn om kwaliteit te verhogen. Eindbestemming daarvan is een kwaliteitsmodel dat overheidsorganisaties helpt en stimuleert om hun uitvoerend professionals ‘professionele professionals’ te laten zijn volgens de eerder beschreven criteria. Professionals die een maatschappelijke, publieke waarde voor de burger kunnen creëren die in gezamenlijkheid is bepaald. Professionals die kunnen excelleren in hun dienstverlening door in bijzondere gevallen een ontroering en schoonheid teweeg te brengen.

DE KERN: REFLECTIEVE GESPREKKEN

In dat beoogde kwaliteitsmodel moet de uitkomst niet meer in KPI's worden uitgedrukt. De nadelen daarvan zijn te talrijk. In plaats daarvan zouden in organisaties reflectieve gesprekken kunnen worden gevoerd; gesprekken waarin je met elkaar bespreekt of wat je samen doet niet alleen goed is, maar vooral ook ‘het goede’ is. Niet incidenteel, maar als een structureel element van kwaliteitsbevordering. Dat moeten gesprekken zijn tussen directie, uitvoerend professionals, eventueel staf en betrokken burgers. Zulke dialogen bieden inzicht in de belemmeringen die de uitvoerend professional ervaart en in de oplossingen die de organisatie kan bieden. Uiteindelijk moeten ze ook duidelijk maken of de organisatie er genoeg aan heeft gedaan om de professional in staat te stellen om te excelleren.

Uit deze gesprekken kan een verbeteragenda voortkomen, waarmee een handelingsperspectief ontstaat dat ‘de burger centraal’ nu niet biedt. Lopen de professionals tegen zaken aan die op wettelijk niveau, dus door de politiek, moeten worden opgelost, dan moet er in Den Haag een voorziening zijn om samen met hen en op korte termijn naar oplossingen te zoeken. De Centrale Commissie voor Gegevensgebruik, die onder leiding van de directeur-generaal van het ministerie van BZK in 2024 is ingericht, heeft de potentie om daartoe uit te groeien.

De eerste vraag waarop gereflecteerd moet worden, is: heeft de organisatie genoeg aan innovatie gedaan om de uitvoerend professional maximaal te ondersteunen?

De reflectieve gesprekken zouden moeten plaatsvinden in vijf, misschien zes organisatiegebieden. Daarbij kun je denken aan de vijf *enablers* uit het INK-model: leiderschap, beleid en strategie, hrm, middelenmanagement en management van processen. Als zesde organisatiegebied zou je het juridisch instrumentarium kunnen toevoegen: stelt dat de uitvoerend professional in staat om zijn werk goed te doen of zitten er belemmeringen in? Aan de resultaatzijde zou je niet alleen naar de waardering van klanten, medewerkers, maatschappij en naar het ondernemingsresultaat moeten kijken, maar ook naar wat Mathieu Weggeman de ‘schoonheid’ van een resultaat noemt.

Zo’n kwaliteitsmodel moet samen met uitvoerend professionals en managers verder worden ontwikkeld. En vooral ook: in de praktijk worden getoetst om te kijken wat het doet en of het werkt. Liefst in verschillende sectoren, zoals jeugdzorg, onderwijs, politie en woningcorporaties. Elke keer opnieuw voeren de deelnemers dan, per organisatiegebied, een serie gesprekken. Aan de hand van casuïstiek, klachten en zorgen kijken ze of er vanuit dat organisatiegebied voldoende wordt bijgedragen aan de kwaliteit van de interactie tussen de professional en de burger.

INHOUD REFLECTIEVE GESPREKKEN

Welke vragen in de reflectieve gesprekken moeten worden besproken, is iets dat in de praktijk zal ontstaan en misschien per organisatie zal verschillen. Ik doe een paar suggesties en illustreer ze met voorbeelden uit mijn ombudsman- en Kafkabrigade-verleden. Een kleine waarschuwing: ik ben me ervan bewust dat overheidsorganisaties sinds die tijd niet stilgezeten hebben en dat zij veel van dit soort situaties al hebben opgelost of verbeterd.

Genoeg aan innovatie gedaan?

De eerste vraag waarop gereflecteerd moet worden, is: heeft de organisatie genoeg aan innovatie gedaan om de uitvoerend professional

maximaal te ondersteunen? Twee praktijkervaringen. De eerste is een voorbeeld van hoe het níét moet. Schuldhelpverleners bij de gemeente hadden destijds geen of onvoldoende gegevens over de schulden van de burger die ze geacht werden te helpen. Die burger kreeg de opdracht om binnen zes weken zijn schulden zelf in kaart te brengen. Heb je eindelijk de moed bijeengeraapt om hulp te vragen, moet je zelf allerlei instanties gaan bellen, mailen of aanschrijven. Dat duurt geen weken, eerder maanden. En met een beetje pech kun je van voren af aan beginnen, omdat de inventarisatie niet ouder dan zes maanden mag zijn. Allemaal onnodig, want de gegevens zijn ergens bij de overheid al bekend. Alleen, de organisatie heeft verzuimd om ze ter beschikking te stellen aan de uitvoerend professional, in dit geval de schuldhelpverlener. Vergelijk dat met de vooringevulde aangifte, waarin de Belastingdienst alvast alle informatie voor de burger samenvoegt die hij – verplicht – van verzekeraars, banken, werkgevers en andere private partijen heeft ontvangen. Waarom kan het daar – ongevraagd – wel en kan het bij schuldhelpverlening niet?

Het is een voorbeeld van een innovatie die niet het werk van managers, juristen of hr vergemakkelijkt, maar dat van de uitvoerend professional

Een voorbeeld van hoe het ook kan, is de vingerafdrukapp van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Zoals je in krimi's vaak ziet, moest een rechercheur voorheen met behulp van een poeder of met licht een vingerafdruk veiligstellen. De resultaten gingen op een fysieke drager naar een lab waar ze werden vergeleken met de vingerafdrukken in een databank. Daar ging dagen, zo niet weken mee heen. Sinds enkele jaren kan de uitvoerend professional met behulp van een app vingerafdrukken direct op de plaats delict scannen. De resultaten worden binnen een seconde vergeleken met een uitgebreide databank en het mooie is dat de NFI-app ook de ouderdom van de afdrukken bepaalt. Die innovatie scheelt de rechercheur een hoop werk, omdat hij bij een diefstal geen

vingerafdrukken van weken geleden meer hoeft na te lopen. Het is een voorbeeld van een innovatie die niet het werk van managers, juristen of hr vergemakkelijkt, maar dat van de uitvoerend professional.

Onnodige administratieve lasten bestreden?

Tweede vraag die moet worden besproken: heeft de organisatie zich tot het uiterste ingespannen om de berg aan administratieve lasten te beperken en heeft zij die belasting aangekaart bij de bron, de entiteit die de verplichting ertoe heeft opgelegd? Dat zijn niet alleen interne stafafdelingen, maar ook externe partijen, zoals de gemeenteraad, Provinciale Staten en Tweede Kamer, de Autoriteit Persoonsgegevens of Zorginstituut Nederland. Wederom een slecht praktijkvoorbeeld: bij de Belastingdienst is het begrip ‘vermogen’ anders gedefinieerd dan bij de Sociale Dienst. Beide organisaties vragen daardoor gegevens bij de burger uit. Dat zou niet nodig zijn als begrippen semantisch gelijkgetrokken worden. Hebben de directies van beide overheidsorganisaties er genoeg aan gedaan om dat probleem in politiek Den Haag op de agenda, en beter nog: opgelost, te krijgen?

Interne tegenstrijdigheden weggenomen?

Derde vraag ter overdenking: heeft de organisatie voldoende haar best gedaan om de uitvoerend professional te vrijwaren van onduidelijke of tegenstrijdige directieven? Zoals gememoreerd: een groot deel van de administratieve last die de uitvoerend professional ervaart, wordt veroorzaakt door stafafdelingen. Wat het voor de professional nog eens extra lastig maakt, is als de ene interne eis indruist tegen de andere: regels in het kader van privacy versus die van archivering bijvoorbeeld. Wat moet de professional doen: documenten weggooien of juist bewaren? Directie en management van de organisatie moeten daar ordening en hiërarchie in aanbrengen, of die tegenstrijdigheid bij de regelgevende instantie aankaarten. Die hoort niet thuis op het bord van de uitvoerend professional.

Krijgt professional voldoende ruimte?

Een vierde reflectievraag betreft de professionele ruimte die een uitvoerend professional van zijn organisatie krijgt. Is die groot genoeg om het echte probleem te kunnen oplossen of de maatschappelijke waarde te

kunnen realiseren die de organisatie nastreeft? Heeft de uitvoerend professional voldoende bevoegdheden? Niet om alles zelf op te lossen, maar om op z'n minst een collega van een andere afdeling of discipline in te schakelen?

In mijn ombudsman-tijd heb ik een dag meegelopen met de vuilnisophaaldienst. Op een gegeven moment springt een van de vuilnismannen van de wagen, sprint naar een steeg achter een huizenblok, keert terug met een container en leegt die. Hij vertelt dat de 86-jarige bewoonster dat zware ding niet naar de stoep gerold krijgt en dat hij en zijn collega's dat altijd even voor haar doen. Maar eigenlijk mag dat niet van zijn manager, zegt hij erbij. Hij krijgt er de professionele ruimte niet voor.

Andere ervaring, met wat toen nog een GBA-controleur heette. Inmiddels heet de Gemeentelijke Basisadministratie: Basisregistratie Personen (BRP). We bezochten een vrouw die zich over een achttienjarige neef ontfermde, ze bood hem af en toe onderdak. De jongen stond niet bij haar ingeschreven en de GBA-controleur vermoedde een overtreding. Het was een doordeweekse ochtend en op de bank zaten twee elfjarige jongens. Op mijn vraag of ze niet naar school moesten, antwoordde de vrouw: nee, lerarendag. Dat bleek bij navraag niet te kloppen. De GBA-controleur had de jongens niet eens bewust opgemerkt. Het was zijn taak om een foutieve inschrijving in de GBA op te sporen, niet om een mogelijke overtreding van de leerplicht te signaleren. Hij overzag ook niet de enorm negatieve gevolgen van een mogelijke inschrijving van de neef, terwijl zij als tante zo'n beetje nog de enige was die zich over deze jongen ontfermde. In een bureaucratie heeft de uitvoerend professional oogkleppen op. Gemeenteambtenaren in Rotterdam kregen ooit een cursus om die oogkleppen af te doen. *Meervoudig kijken* heette de cursus, waarin ze leerden om niet alleen vanuit hun eigen taakomschrijving, maar ook met de blik van een collega-professional te observeren. Als je uitvoeringscapaciteit (te) krap is, kan dat zeer effectief en efficiënt zijn. En ook voor de burger is het goed om als geheel en in zijn context te worden gezien.

Kan de professional responsief en menselijk zijn?

De vijfde vraag die tot reflectie moet aanzetten, is: hebben we de uitvoerend professional zodanig gefaciliteerd dat hij responsief en menselijk genoeg kan zijn? Een pijnlijk voorbeeld uit mijn ombudsman-tijd: een vrouw wilde de parkeervergunning van haar partner op haar naam

laten overschrijven. De partner was in een bushokje in het buitenland overleden, precies op de grens tussen twee gemeenten. Door geruzie tussen die twee gemeenten had de weduwe na lange tijd nog steeds geen officiële overlijdensakte. Toen ze met haar verzoek bij het gemeenteloket aanklopte, zei de ambtenaar: “U kunt wel zeggen dat uw partner dood is, maar wij gaan daar niet van uit.” Deze niet-professionele professional liet zich niet leiden door de werkelijkheid, maar door zijn systeem. Het systeem accepteerde immers alleen een overlijdensakte als bewijs. Het incident is aanleiding geweest om de regels aan te passen, zodat een laissez-passier of een verlof tot begraven of cremeren nu ook als bewijs van overlijden gelden, twee documenten die de weduwe wél gewoon had verkregen. Het lijkt iets kleins, maar de wijziging scheelt op jaarbasis zo’n driehonderd mensen een kafkaïaanse hel.

“MANAGER, GA OP ZOEK NAAR SCHOONHEID”

Of een product of proces als mooi dan wel lelijk wordt ervaren, heeft een meetbare invloed op organisaties. Esthetiek zal daarom in de toekomst een zwaarwegender criterium worden voor hun welslagen, ook omdat de jongere generatie er meer waarde aan hecht. Daarom pleit Mathieu Weggeman, bestuursadviseur en hoogleraar organisatiekunde aan de Technische Universiteit Eindhoven, ervoor dat organisaties niet alleen naar ‘het ware’ en ‘het goede’, maar ook naar ‘het schone’ kijken.

Het verbaasde Mathieu Weggeman al langere tijd dat organisaties over het algemeen alleen bezig zijn met de eerste twee van de drie elementen uit de klassieke Griekse filosofie: logos, ethos en pathos. “Het ware – de logos, de ratio – uit zich in het scientific management: meten. Met de stopwatch, spreadsheets en andere criteria waaraan medewerkers moeten voldoen. In de jaren zestig kwam daar ethos, kwaliteitsmanagement, bij: doen we het goede en wat houdt dat in? Pathos, onder meer het schone, is altijd blijven liggen. Ik vroeg me af of het misschien dié factor zou zijn die het verschil maakt tussen organisaties waarin mensen fluitend naar hun werk gaan en organisaties waar ze hopen dat het snel vijf uur is.”

ESTHETIEK BLIJKT RELEVANT TE ZIJN

Die vraag stond een jaar of tien geleden centraal in het onderzoek van twee van zijn promovendi. Zij vroegen medewerkers en management van uiteenlopende bedrijven – van ziekenhuis tot rechtbank en van opleidingsinstituut tot ASML – naar hun esthetische ervaringen, zowel de negatieve als de positieve.

Weggemans vermoeden werd door de uitkomsten van hun onderzoek bevestigd. “De esthetiek bleek inderdaad relevant te zijn. Organisaties waarin medewerkers schoonheid beleefden, in het proces of van het eindresultaat, scoorden beter op productiviteit en arbeidstevredenheid. Die twee correleren ook nog eens met elkaar, want uit ander onderzoek weten we dat de productiviteit toeneemt als de arbeidstevredenheid stijgt. Sindsdien, en nadat een groep geïnteresseerde organisatieadviseurs er een boek over had geschreven, wordt de vraag of we met z’n allen een mooi proces hebben doorgemaakt en of we iets moois hebben geproduceerd in toenemende mate bij de evaluatie binnen bedrijven en organisaties gesteld.”

Maar wat is ‘schoonheid’ en wat is ‘lelijkheid’ als het gaat om een proces of resultaat? “Die begrippen zijn niet te objectiveren, daarom zijn ze waarschijnlijk ook altijd verwaarloosd. Er is geen autoriteit die het bepaalt en je kunt het niet meten, maar intersubjectief – in een groep – kan dat wel. Aan de mensen die het product hebben gemaakt, kun je

vragen welk cijfer zij de schoonheid ervan geven en hoe ze het proces ernaartoe hebben ervaren. Hoe waar, goed en mooi of lelijk vind je het? Een meetinstrument is er dus niet, maar door onderzoek en gesprekken kun je het begrip wel specifiek maken voor een bepaalde situatie in een organisatie. Niet alleen voor het management of de professionals, maar voor iedereen; het is een gesamtkunstwerk. Vervolgens vallen er vergelijkingen te maken: tussen de ene en de andere afdeling of tussen de ene en de andere branche bijvoorbeeld.

Voor jongeren is schoonheid van groot belang, dat wil zeggen: als de inverse van lelijkheid

In onder meer zijn boek *Goeie mensen, mooi werk* beschrijft Weggeman enkele voorbeelden. Zoals dat van een team chirurgen en verpleegkundigen dat na afloop van een twaalf uur durende, spannende en uiteindelijk geslaagde operatie samenkomt in de koffiekamer. De teamleden zitten naast elkaar om de tafel, hun handen om een warme kop koffie. Het is stil. Na een tijdje zegt een van hen ontroerd: “Dat was mooi, hè.” De anderen knikken instemmend.

Weggeman: “Soortgelijke ervaringen zie je ook bij de monteurs van Alstom die een machine moeten instellen. Die horen aan het geluid dat het goed zit en

geven elkaar dan een high five. Ze zullen dat misschien niet definiëren in termen van schoonheid, maar ook dat is een positieve esthetische beleving.”

AFKEER RICHT ZICH OP PROCES

Manager, ga op zoek naar schoonheid, luidt Weggemans advies aan organisaties dan ook. “Waar zit die? Vind je haar nergens, dan is er iets aan de hand. Zie je haar wel, vergroot en verspreid haar dan als een olievlek.” Dat dit derde criterium – pathos, schoonheid, esthetiek – schoorvoetend organisaties binnenkomt, gebeurt mede onder druk van de jongere generatie. “Voor jongeren is schoonheid van groot belang, dat wil zeggen: als de inverse van lelijkheid. Die kunnen ze goed benoemen. Hun afkeer richt zich vooral op het proces: de manier van samenwerken, de stijl van leidinggeven, de controles en het tijdschrijven, de inflexibiliteit als het gaat om regels en het gebrek aan vertrouwen bijvoorbeeld. Daar ontleen ze negatieve esthetische ervaringen aan.”

Dat heeft er onder meer mee te maken dat jongeren, zo blijkt uit generatieonderzoek, meer gericht zijn op de bijdrage die iemand aan een product of teamproces levert dan aan zijn positie, zegt de hoogleraar. “Jongeren zijn niet zo onder de indruk van iemand die secretaris-generaal of directeur is, maar van iemand die iets goeds, zinvols of moois doet. Er is een correlatie met leeftijd. Hoe hoger iemand in de hiërarchie zit, hoe hoger vaak zijn leeftijd, zeker in de publieke sector. Zij voelen en gedragen zich eer-

der als baas: het moet gebeuren zoals ik wil, anders zat ik toch niet op deze positie. Dus het is ook een generatieconflict.” In overheidsorganisaties is dat erger dan in het bedrijfsleven. “Bij de overheid heerst een meer traditionele bedrijfs-cultuur, met al die loonschalen en verschillen in status tussen departementen bijvoorbeeld. Professor Mauk Mulder maakte ooit een onderscheid tussen persoonsmacht en positiemacht. Die laatste behelst het vermogen om te kunnen belonen en straffen. Positiemacht ben je kwijt zodra je je positie verliest. Persoonsmacht hangt af van je deskundigheid, charisma en persoonlijkheid. Die neem je mee van de ene positie naar de andere. Daar zijn jongeren zich zeer bewust van. Ik verwacht – en hoop – dus dat het criterium ‘schoonheid’ steeds belangrijker zal worden.”

Of dat ook zo zal uitpakken bij de overheid heeft onder meer te maken met de vraag in hoeverre zij in staat zal zijn om ‘Rijnlander’ te worden. Weggeman ziet namelijk een duidelijke relatie tussen het streven naar schoonheid of esthetiek in organisaties en het Rijnlandse model. “Als je het heel vierkant zegt, dan is het in Angelsaksische organisaties de baas die het zeggen mag. In Rijnlandse is het: wie het weet, mag het zeggen. In Angelsaksische organisaties is de liefde voor het geld groter dan die voor het vak, in Rijnlandse is dat andersom. Daar draait het meer om vakdeskundigheid. Angelsaksische bedrijven werken voor de aandeelhouder, Rijnlandse voor de stakeholder, en dat is niet alleen de inves-

teerder of financier, maar ook de medewerker, de burger in de nabije omgeving of de consument. Traditioneel zijn het vaak familiebedrijven die trotser zijn op hun product dan op het kapitaal dat ze ermee verdiend hebben. In Rijnlandse organisaties zal het dus eenvoudiger zijn om een gevoel voor schoonheid te ontwikkelen en dat mee te laten wegen dan in Angelsaksische.”

Nederland is over het algemeen meer Angelsaksisch dan Rijnlands. “Wij staan met het gezicht naar Engeland en Engeland is weer op de VS gericht, het meest Angelsaksische land. Duitsland, Frankrijk en Italië bijvoorbeeld, zijn meer Rijnlands dan wij.”

Er werken steeds meer inkopers en juristen die op geld en specificaties sturen

Toch ziet de hoogleraar steeds meer stemmen opgaan, in de maatschappij en in de politiek, om het Rijnlandse model inniger te omarmen. “De overheid heeft in principe de mogelijkheid om Rijnlander te opereren, omdat ze geen rekening hoeft te houden met aandeelhouders, maar zij is in de loop der tijd juist Angelsaksischer geworden. Er werken steeds meer inkopers en juristen die op geld en specificaties sturen. Bij Rijkswaterstaat bijvoorbeeld, bestaat nog maar 30 procent van het personeel

uit ingenieurs. Dat was ten tijde van ingenieur Lely maar liefst 70 procent. Een minister was vroeger een vakinhoudelijk deskundige, nu verhuist hij van de ene naar de andere portefeuille. Hetzelfde geldt voor mensen van de Algemene Bestuursdienst van het Rijk, die na een paar jaar al hun inhoudelijke kennis moeten vernietigen, omdat ze dan leiding gaan geven aan mensen die een heel ander vak beoefenen. Want dat is wat ze goed kunnen, leidinggeven, maakt niet uit aan wie. Daar zit ook een samenhang met hiërarchie. Zij zeggen: ik snap het niet, maar ik wil toch dat het zo gebeurt, want we moeten binnen het budget blijven.”

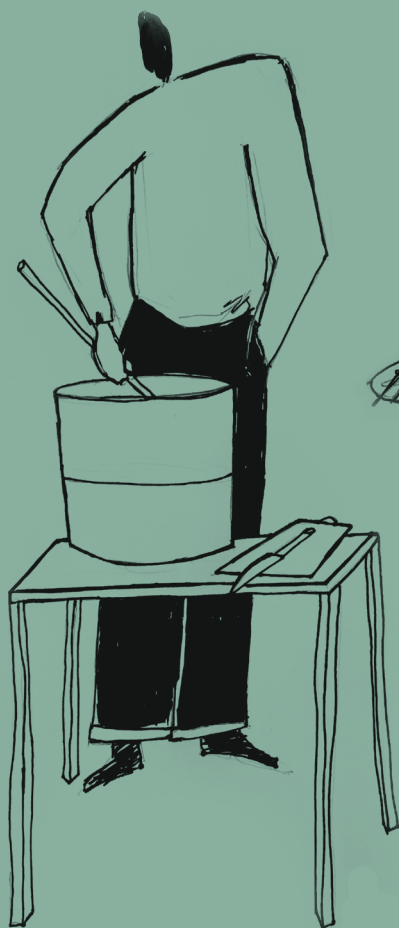
UITGAAN VAN WAAR PROFESSIONAL ZELF MEE KOMT

Het pleidooi voor een investering in de verbetering van de relatie van de uitvoerend professional met de burger onderschrijft Weggeman dan ook van harte. “Een goede en logische conclusie. Overheidsprofessionals werken voor de burger, niet voor de baas in hun organisatie. Alleen het management-beleidsbeleid gaat er nog wel steeds van uit dat die baas bepaalt. Als een professional een burger goed heeft geholpen, maar dat heeft meer tijd of geld gekost dan de norm, dan kan hij zijn promotie wel vergeten, of het komt op z’n minst in zijn functioneringsgesprek aan de orde. Als er een tegenkracht is in de vorm van het criterium schoonheid, dan zal dat minder het geval zijn; dat is al winst. Bovendien wordt de sturing gemakkelijker, want je hoeft niet meer te kijken

naar allerlei andere criteria, zoals: is de ambtenaar telefonisch voldoende bereikbaar. Eigenlijk ga je dan over op zoiets als de net promoter score: je vraagt aan de burger hoe tevreden hij is en of hij de professional zou aanbevelen aan anderen. Dat is dan de meting voor de vraag of de professional zijn werk goed heeft gedaan: de waardering van de burger.”

Belangrijk daarbij is wel de vraag wat je onder een ‘professional’ verstaat, benadrukt Weggeman. “Veel mensen maken geen onderscheid tussen professionals en kenniswerkers. Kenniswerkers hebben een wo- of hbo-opleiding en vaak een titel. Ik definieer een professional als iemand voor wie de liefde voor het vak groter is dan de liefde voor het geld en die zelf het tempo en de kwaliteit van zijn werk kan beïnvloeden. Dat kan dus ook de vuilnisophaler of de schuldhulpverlener zijn.”

Mathieu Weggeman wil wel een kleine kanttekening plaatsen: “Reflectieve gesprekken voeren over de verschillende enablers uit het INK-model is prima, maar het belangrijkste is dat je uitgaat van de vraag waar de professional zélf mee komt. Als die er moeite mee heeft dat hij de tijd moet registreren voor het aantrekken van een steunkous, dan is dát de meetlat. Dan moet je dáármee aan de slag.”



HOOFDSTUK 6

GEGEVENSDELING

6.1 Het belang van gegevensdeling

Een overheid die haar informatiehuishouding niet goed heeft ingericht, zet haar burgers op afstand. De toeslagenaffaire heeft ons allemaal de ogen geopend. In 2021 publiceerde het Centraal Bureau voor de Statistiek de cijfers van het aantal uit huis geplaatste kinderen van toeslagenouders. De gegevens waren geanonimiseerd en daardoor was niet duidelijk om wie het precies ging. Het team dat was opgericht om de ouders te ondersteunen kon hen niet benaderen, omdat persoonsgegevens ontbraken. Het kostte een jaar discussiëren om te beslissen dat gegevens gekoppeld moesten worden om de namen boven tafel te krijgen. Toen dat besluit eenmaal was genomen, bleken de privacyregels in de weg te zitten. Pas in 2023 werd een wet aangenomen die voorzag in een tijdelijke uitwisseling van persoonsgegevens. Dat moet echt anders.

BURGER IS GEEN 'ADIDAS-KOPPELING'

Als de overheid besluit om nieuw beleid te maken, hoort daar altijd een norm bij: dat is wat de overheid doet. Daar zijn geld, bevoegdheden, mensen en informatie voor nodig. Ook dat laatste moet je expliciet regelen. Ga je bijvoorbeeld iets bedenken voor de AOW, dan moet je weten welke mensen 65+ zijn, wie ingezetene van Nederland is, enzovoort. En elk criterium dat je toevoegt, creëert weer een nieuwe informatiebehoefte. Nu is beleid over de jaren steeds specifieker geworden. Daarom zijn steeds meer gegevens nodig en moeten die interbestuurlijk met elkaar uitgewisseld kunnen worden. Dat besef is bij de Kamer en de wetgevingsjuristen nog maar matig doorgedrongen.

Tegelijkertijd hebben we te maken met een verkeerde inrichting van de informatievoorziening. Gegevens zitten opgesloten in applicaties; dat is een enorme sta-in-de-weg voor een goede gegevensuitwisseling en dus voor een goede bedrijfsvoering en dienstverlening. Wat er moet gebeuren, is dat gegevens – bijvoorbeeld die van de landelijke basisregistraties – in een aparte laag in het informatielandschap worden georganiseerd. Die informatielaag is dan de bron voor elke instantie die die gegevens wil aanroepen.

Klinkt logisch, maar de realiteit is anders. Een voorbeeld: een stratenmaker moet in vier verschillende applicaties gegevens aanleveren en zijn werk verantwoorden. Want de chef wil het in een Excel, de planner in zijn planningsapp, de gemeenteraad in het raadsinformatiesysteem,

enzovoort. En de gewone burger, die moet in dit gemankeerde informatielandschap voor ‘Adidas-koppeling’ spelen. Wat ik met die zelfbedachte term bedoel? Stel, je hebt een uitkering nodig. Dan krijg je van loket A een jaaropgave, en vervolgens moet jij op je Adidas-gympjes naar loket B rennen om het in te leveren. Waarom kunnen die loketten de gegevens – uiteraard transparant en democratisch gecontroleerd – niet onderling uitwisselen? Zeker, met Common Ground (van de VNG), het Gemeentelijk Gegevensmodel (naar Delfts voorbeeld) en de Interbestuurlijke Datastrategie zien we goede bewegingen, maar die zijn niet radicaal genoeg.

Terzijde: Wat is er nodig voor gegevensdeling? Een taakstelling, wetten en bevoegdheden. Nu lijkt er bij het maken van wetten geen aandacht voor te zijn dat je er gegevens bij nodig hebt. Welke gegevens dat zijn, waar ze vandaan moeten komen en hoe je de privacy borgt: dat alles moet direct bij het maken van wetgeving worden meegenomen. Daarbij is het de overweging waard om bestaande regelgeving minder complex te maken. Dan los je een deel van het probleem op bij de bron, omdat daar dan minder gegevensdeling nodig is.

Wellicht kunnen we nog een stap verder gaan: de gegevens zijn van de burger en die bepaalt wie er iets mee mogen doen. Daar hoort volledige transparantie bij, zodat de burger kan zien wie zijn gegevens inziet. En: niet de data worden gedeeld, maar de informatie die een instantie nodig heeft op basis van die data. De vraag of iemand minderjarig is, wordt dan beantwoord met ‘ja’ of ‘nee’ en niet met een geboortedatum. We moeten ons overigens wel afvragen of je van elke burger kunt verwachten dat die zelf regelt wie toegang mag hebben tot zijn informatie. Beter lijkt het dat alleen bevoegde professionals toegang krijgen tot de informatie, mits daar een wettelijke grondslag voor is. Dat moet dan worden geregeld op het niveau van de individuele professional en zijn taken. Niet door een complete afdeling of organisatie dezelfde rechten te geven.

INFORMATIELANDSCHAP IS SPAGHETTI

Niet alleen de toeslagenaffaire, maar alle grote problemen van deze tijd – of zeg maar gerust crises – kennen één constante: de gegevens die nodig zijn voor deugdelijk beleid zijn een zootje. Het ontbreekt aan een overzichtelijke en beheersbare informatie-deel-infrastructuur. Het informatielandschap hangt aan elkaar van de koppelingen. Van API's (application

programming interface) die de ene applicatie met de andere verbinden. Ons informatielandschap lijkt daardoor het meest op spaghetti; en dat is eigenlijk nog een compliment. Het leidt tot een allesbehalve heldere en beheersbare gegevensdeling. Want hoe kunnen organisaties in deze brij goed bepalen welke gegevens zij hebben, welke gegevens ze delen, welke ze verzenden en welke ze ontvangen?

Daarom nog een keer terug naar mijn aanvankelijke opdracht – ‘breng de informatiehuishouding van de Rijksoverheid op orde’ –: die was veel te krap geformuleerd. Te krap omdat het over de héle overheid, het héle publieke domein moet gaan. Te krap omdat het niet alleen over ‘Haagse’ beleidsdocumenten gaat, maar óók over de gegevens die nodig zijn in de uitvoering. Al die professionals in de uitvoering, maar ook bij inspectie en toezicht en bij kennisinstellingen hebben actuele, juiste en verwerk-bare data nodig om hun werk te kunnen doen. En dat hebben we in Ne-derland niet goed voor elkaar.

Terzijde: Waarom hebben ze het in België met de Kruispuntbanken wel voor elkaar? Het lijkt erop dat dat te maken heeft met waar je de focus op richt. In Nederland begonnen we met IT, de Belgen legden de focus op data. Dat laatste zie je ook in het qua overheidsdigitali-sering succesvolle Estland. We pakken het in Nederland te veelom-vattend aan door  n de data  n de infrastructuur  n de IT-systemen te willen veranderen. Als je het zo groot maakt, is veranderen lastig. Nog los van de matige discipline die ons eigen is. In Nederland wor-den bestuurders, anders dan in België, niet naar huis gestuurd als hun organisatie niet meewerkt aan afspraken op het gebied van ge-gevensdeling.

INFORMATIEHUISHOUDING ALS MISE-EN-PLACE

Om dat totaalpakket op orde te kunnen brengen, zijn bevoegdheden, geld en mensen nodig. Sinds de jaren zeventig is daar nog een vierde in-strument bij gekomen: automatisering. Of: digitalisering, zoals we dat nu noemen. Digitale gegevens maken totaal andere, innovatieve werkwij-zen mogelijk die veel administratieve lasten beperken. Je kunt proactief dienst verlenen, je kunt overtypen uitsluiten, en je kunt signalen uit net-werken halen. Papier is een obstructie geworden.

Digitalisering is daarmee een aanjager voor verandering. En daar wordt het lastig voor de overheid, want digitalisering is uitbesteed aan de

markt. De overheid koopt ontwikkeling en onderhoud van systemen en software in bij bedrijven en weet zelf vaak niet goed wat daarin omgaat. De afhankelijkheid van die bedrijven zit het benodigde beleid in de weg. Terwijl informatiehuishouding voor de overheid is wat de mise-en-place is voor een kok. Als je gaat koken voor een grotere groep, moet je alle benodigdheden klaar hebben staan, anders wordt het chaos. Vanwege diezelfde reden – voorkómen van chaos – moeten overheidsorganisatie informatie klaar hebben staan voor de professionals die ermee moeten werken.

In de onderzoeksgroep van Paul Frissen, Ig Snellen en Ernst Hirsch Ballin deed ik voor mijn promotie fundamenteel onderzoek naar digitalisering in het openbaar bestuur; in concreto naar de vraag of informatietechnologie organisaties gaat veranderen. Het simpele antwoord is uiteraard ja, zoals we inmiddels al te goed weten. Persoonlijk ben ik me destijds enorm bewust geworden van wat de transformatieve kracht van digitalisering is en hoe je met goede, waardegedreven digitalisering het werk van professionals beter kunt maken.

Dan komen we vanzelf bij systemen en technische standaarden. En we komen terug bij mijn eerdere constatering dat het bij het op orde brengen van de informatiehuishouding over de overheid als geheel moet gaan. Het Huis van Thorbecke gaat ervan uit dat we drie bestuurslagen hebben die autonoom zijn ten opzichte van elkaar: Rijk, provincie en gemeente. Als het om technische standaarden gaat en de standaardisatie van de dingen die je nodig hebt om informatie te kunnen uitwisselen, is die autonomie niet verstandig. Ik beschouw mezelf als een autonoom mens die z'n eigen beslissingen neemt. Toch rijd ik altijd rechts van de weg, zelfs als de linker weghelft helemaal leeg is. Verlies ik mijn autonomie doordat ik me aan de standaard houd? Nee, want ik kan heel goed mijn autonome doel bereiken terwijl ik me conformeer. Zo moet je ook naar de i-component kijken. De overheid heeft geen boodschap aan de inhoud, daar gaat ze niet over. Maar de vorm, daar gaan we standaarden, regels en richtlijnen voor maken, omdat we anders niet in netwerken, niet in ketens kunnen samenwerken. Een overheid die haar informatiehuishouding echt op orde wil hebben, moet er eerst en vooral voor zorgen dat haar gegevensdeling goed geregeld is.

Terzijde: Natuurlijk is het goed als de overheid haar dienstverlening voor de burger beter kan regelen, maar de overheid is lang niet altijd die vriendelijke partij die het beste voorheeft met de burger. Ook maakt het uit voor welke sector zij dit organiseert. Sociale zekerheid is een heel ander speelveld dan justitie of ketens waarin publieke en private partijen samenwerken. Gegevensdeling vraagt verschillende waarborgen, afhankelijk van de sector waarvoor je het inricht. Je wilt niet dat de overheid een hightechlaserkanon inzet, waartegen de burger zich met een eenvoudig houten schildje moet verdedigen. Hoe zorg je ervoor dat de burger sterker komt te staan tegenover dat laserkanon? We zien het vaak misgaan in de relatie burger-overheid als ambtenaren heel ver gaan in het schenden van de rechten van burgers. Daarom hebben we naast het recht ook een soort normen-set nodig voor gedrag. Dat vereist een cultuurverandering. Het moet veilig zijn voor professionals om het te melden als grondrechten van burgers worden geschaad. Er moeten ethici in projectteams zitten, en bij elke maatregel moet de vraag worden gesteld welk effect het heeft op de rechtsstatelijkheid. Het organiseren van tegenmacht dus: een soort tegenmacht by design.

6.2 Position paper van Arre Zuurmond en Marvin Kramer

LEREN VAN KRUISPUNTBANK SOCIALE ZEKERHEID

De Belgische Kruispuntbank heeft een elektronisch netwerk gebouwd dat de verschillende instellingen van sociale zekerheid met elkaar verbindt. De informatie die via het netwerk wordt uitgewisseld, wordt niet in één databank gecentraliseerd, maar door de verschillende authentieke bronnen ingezameld en gevalideerd. Vervolgens wordt de informatie opgeslagen en beheerd in de eigen gedecentraliseerde gegevensbanken van de aangesloten instellingen.

De Kruispuntbank is ontstaan naar aanleiding van een situatie die zich elk jaar opnieuw voordeed in België. Leerkrachten kregen hun vakantie-geld pas ruim na de zomer. De oorzaak van die traagheid lag in de papieren formulieren. De leerkrachten kregen weekbriefjes met hun gewerkte uren en opgebouwde vakantierechten. De verwerking van dat papier – computerafwerken van de werkgevers – zorgde voor lange doorlooptijden.

De eerste aanzet voor de oplossing was daarom simpel: haal het papier eruit. Papier kan namelijk maar op één plek tegelijk zijn, op één manier geordend worden en het kost tijd om het te verplaatsen. Door direct vanuit de bron te werken met digitale informatie, kan het proces sneller en efficiënter ontworpen worden. Met de werkgevers werd afgesproken voortaan uitsluitend elektronische berichten te versturen naar de Kruispuntbank. Daardoor kon veel sneller en met minder mankracht het recht op de vakantie-uitkering berekend worden. Dit recht wordt vervolgens gemeld aan de verantwoordelijke uitkeringsinstantie; die kan het vakantiegeld nu vóór de vakantie uitkeren. Zoals de bedoeling is.

Deze geschiedenis was de aanleiding om een aantal zaken structureel te regelen. De Kruispuntbank kreeg een wettelijke status, en in de wet werd geregeld dat informatie-uitwisseling tussen twee instanties altijd digitaal moet, en altijd via het kruispunt. Ook is geregeld dat informatie voor het primaire proces die al in het netwerk digitaal beschikbaar is, niet opnieuw aan de betreffende burger of het bedrijf gevraagd mag worden. De vragende partij moet die informatie via het kruispunt ophalen. Samenvattend: informatie is vanaf de creatie digitaal beschikbaar, wordt opgehaald bij de bron, altijd met de Kruispuntbank als intermediair.

De Kruispuntbank heeft meer dan tweehonderd verschillende dienstverleningsprocessen opnieuw ontworpen. Daarmee is de informatiehuishouding in de Belgische socialezekerheidsketen op een steeds hoger niveau gekomen. Inmiddels worden er circa twee miljard berichten per jaar uitgewisseld via de Kruispuntbank. De schatting is dat daardoor circa 1,7 miljard euro aan administratieve lasten wordt bespaard bij de overheid, en ook voor het bedrijfsleven levert het lastenbesparingen op. Er zijn inmiddels zo'n dertig processen voor diensten die volledig automatisch worden toegekend. De Belgen hoeven er geen aanvraag voor te doen, en ze lopen ook niet het risico dat er achteraf wordt teruggevorderd. Een staaltje van proactieve dienstverlening die enerzijds efficiënt is en anderzijds een voorbeeld van een responsieve, proactieve overheid die naast de burger staat en de uitvoerend professional ontzorgt.

Naast de Kruispuntbank Sociale Zekerheid zijn er meerdere sectorale Kruispuntbanken ontwikkeld, zoals de Kruispuntbank van Ondernemingen. Samen zorgen ze voor een uniforme gegevensdeling tussen bijna drieduizend publieke en semipublieke organisaties.

WERKINGSPRINCIPES VAN DE KRUISPUNTBANK

Herontwerp vanuit de hele keten

Elk dienstverleningsproces ondergaat een maximaal herontwerp zodra het via de Kruispuntbank wordt georganiseerd. Anders dan in Nederland herontwerpen de Belgen elk proces vanuit de volledige keten die dat proces moet doorlopen, met de burger als uitgangspunt. Dat reduceert het aantal handelingen, verkort de doorlooptijden, vermindert de administratieve lasten en maakt de uitvoering effectiever en efficiënter. Het verlaagt bovendien het niet-gebruik (de burger heeft er recht op, maar vraagt niet aan) en draagt daarmee bij aan het vertrouwen in de overheid.

Alle gegevensdelingen via de Kruispuntbank

In de wet is geregeld dat organisaties niet zelf met andere organisaties dataverbindingen opbouwen. Elke organisatie heeft in principe één data-ingang en data-uitgang: naar de sectorale Kruispuntbank. Die verzorgt de verbindingen met de andere organisaties. Er is ook een soort 'Kruispuntbank der Kruispuntbanken' voor intersectorale gegevensdeling. Zo is er een overzichtelijke en beheersbare informatie-deel-infrastructuur ontstaan.

Eén keer digitaal vragen bij de digitale bron

Onder het motto 'de overheid stelt geen overbodige vragen' is geregeld dat vragen van de overheid die al eerder bij een andere overheidsdienst zijn beantwoord, niet opnieuw gesteld worden. Er is voor elk gegeven een 'bronhouder' aangewezen, die als 'authentieke bron' gezien wordt. Als andere overheden hetzelfde gegeven nodig hebben, vragen ze dat niet aan de burger, maar via het netwerk aan de bronhouder. Er wordt dus niet met kopieën gewerkt, maar met digitale informatie die direct uit de bron komt en in de applicatie van de vragende partij kan worden ingelezen. Met digitale informatie kun je veel radicaler processen herontwerpen, veel sneller werken en veel betere dienstverlening realiseren.

Elk bericht een juridische status

Een door de Kruispuntbank bij de bron opgehaald stukje informatie wordt naar de vragende organisatie gestuurd als attest. Daarmee heeft het een juridische status. Attesten zijn gewaarmerkte uitdraaien van

computerbestanden die een bepaalde rechtssituatie bewijzen ('u heeft gewerkt', 'u bent getrouwd'). Een attest is altijd op bronnen gebaseerd, maar het verstrekken gaat altijd via de Kruispuntbank. De verstreckende organisatie hoeft daarvoor niks te doen. De gevraagde gegevens worden volautomatisch en gewaarmerkt ingelezen in de relevante systemen; dat scheelt een hoop administratie. In Nederland moeten we nog veel overtuiken van een uitdraai, of laten we professionals 'inkijken'.

Wie-mag-wat-tabel

In ons land struikelen veel gegevensdelingsvragen voortijdig over de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Vaak onnodig, want persoonsgegevens mogen worden gedeeld als er een wettelijke grondslag voor is. De Kruispuntbank controleert elke gegevensdeling op deze privacyregel en de grondslag wordt transparant geregistreerd in een 'wie-mag-wat-tabel' die ook door de burger is te raadplegen. Als organisaties of medewerkers een ongeautoriseerde vraag stellen, krijgen ze géén antwoord, maar eventueel wel een berisping.

Beveiliging op orde

De Kruispuntbank heeft adequate bevoegdheden om toe te zien op de beveiliging van het netwerk en monitort de beveiliging van alle aangesloten organisaties. In extreme gevallen kan zij een aangesloten organisatie tijdelijk afsluiten. Vanwege de privacystandaard worden er ook hoge eisen gesteld aan de gebruikers. Elke gebruiker wordt gecontroleerd op identiteit (is men wie men zegt te zijn?), en op de authenticatie (zijn de middelen waarmee wordt geïdentificeerd, gecertificeerd en correct?). Daarnaast stelt de Kruispuntbank als eis dat er een goed uitgewerkt stelsel van autorisaties is bij elke aangesloten organisatie. Zo voorkomt de Kruispuntbank dat grotere datasets aan grote groepen gebruikers worden getoond. Deze autorisatie is veel specifiekere dan in Nederland: het is niet de organisatie die toegang krijgt tot de gewenste gegevens, maar het specifieke dienstverleningsproces.

Draagvlak in de regering

De Kruispuntbank heeft een expliciete juridische status. Belangrijker nog is dat alle opeenvolgende Belgische kabinetten het concept hebben gesteund. Daardoor zijn betrokken partijen 'gedwongen' om volgens dit concept te werken. Beleidsmakers kunnen niet meer om de Kruispunt-

bank heen bij het bedenken van nieuwe datacomponenten. Uitvoering zit aan tafel bij beleid!

Speciaal comité

De Wet op de Kruispuntbank voorziet in een comité dat beslist bij eventuele discussies over gegevensdelingen. Daarmee is er een autoriteit die gegevensdelingen van een wettelijke grondslag kan voorzien. De Belgische Tweede Kamer heeft het recht van revocatie (herroeping). In de voorgenomen Algemene informatiewet is een vergelijkbaar comité opgenomen.

Burgers hebben inzage recht

Burgers kunnen bij elk van de aangesloten organisaties inzien welke gegevens van hen daar beschikbaar zijn. Ze kunnen ook zien welke gegevens door welke partij zijn geraadpleegd. En anders dan in Nederland kan dit *single sign on* (dus één keer inloggen voor meerdere applicaties). Een verzoek tot correctie is bovendien heel eenvoudig.

EERST PROCESSEN RADICAAL HERONTWERPEN

De voordelen van de Kruispuntbank zijn evident. De vraag is nu: kunnen we dat in Nederland ook voor elkaar krijgen? We kennen hier al de Interbestuurlijke Datastrategie (IBDS): databeleid voor de hele overheid, dat interbestuurlijk tot stand is gekomen. Het Kruispuntbank-concept kan een concrete invulling zijn van de IBDS. Net als in België moet dat dan per sector worden ontwikkeld (sociale zekerheid, wonen, gezondheidszorg, onderwijs, enzovoort). In bepaalde sectoren zijn overigens al partijen bezig met gegevensuitwisseling, denk aan Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI). Ik pleit ervoor om de processen die zij faciliteren eerst radicaal te herontwerpen zoals in België is gebeurd. Dat kan prima in samenwerking met BKWI en vergelijkbare partijen.

In het rapport *Staat van de Uitvoering* (2023) geven de uitvoerende organisaties aan dat er nu zoveel regelingen zijn met elk zoveel fijnmazige criteria, dat de uitvoering van al die regelingen gevaar loopt. De uitvoeringsorganisaties vragen daarom om minder complexiteit. Terwijl de politiek en de samenleving juist om meer maatwerk vragen. Het concept van de Kruispuntbank biedt een manier om complexiteit te accommoderen, zonder af te doen aan de wens tot gerichte regelingen. Dat kan doordat de Kruispuntbank met gestandaardiseerde componenten en gegevens werkt (bouwblokken), die voor veel regelingen hergebruikt kunnen wor-

den. Ook kan beleid sneller tot uitvoering gebracht worden, omdat er voor een nieuwe regeling of een nieuwe doelgroep geen extra informatie verzameld hoeft te worden. Voorafgaand aan nieuwe regelgeving wordt gekeken naar de beschikbare datasets. Wetgevingsjuristen en beleidsmakers gebruiken de definities en standaarden zoals ze zijn, en creëren geen nieuwe begrippen die weer extra informatieverzamelingen vergen.

IBDS: GOEDE RICHTING, NADERE UITWERKING NODIG

Goede dienstverlening aan burgers, transparant, met bescherming van privacy, en met administratieve lastenvermindering voor burgers en professionals: de politieke intentie is er ook in Nederland. Die strategische wil wordt alleen niet vertaald naar een tactische oplossing, maar in plaats daarvan in uitvoerende regels. Van richting naar verrichting dus, waarbij de inrichting (de tactische laag) wordt overgeslagen. De Kruispuntbank is bij uitstek een inrichtings- en beheervoorziening. Zo'n beheervoorziening is nodig om de genoemde strategische doelen te behalen. Daar moet de politiek op sturen. Is de politieke keuze gemaakt, dan moeten er multidisciplinaire teams komen die per regeling het bijbehorende dienstverleningsproces (her)ontwerpen. Daar zijn juristen, organisatieontwerpers, en i-deskundigen bij nodig die synchroon de wettelijke bepalingen, procesontwerpen en i-oplossingen bedenken.

Een van de adviezen in de position paper is om een comité voor gegevensdeling op te richten zoals dat bij de werkingsprincipes al is genoemd. Het comité moet een ruim mandaat krijgen om toestemming te geven tot gegevensdelingen. Daartoe zal een gesprek met de Kamer georganiseerd moeten worden. De adviesvoorziening moet worden bijgestaan door een 'wasstraat'-team dat voorafgaand aan elke beoordeling met de verzoekers een voorstel tot herontwerp van het relevante dienstverleningsproces opstelt. Dat wordt voorgelegd aan het comité. De IBDS is een goede oplossingsrichting, maar moet wel nader uitgewerkt worden. Samenvattend: er komen sectorale knooppunten, informatie verloopt altijd over die knooppunten, en elk knooppunt helpt bij dataminimalisatie, logging, beveiliging, authenticatie en autorisatie. De sectorale knooppunten onderhouden gezamenlijk een intersectoraal netwerk, waardoor elke gewenste en democratisch gecontroleerde gegevensdeling gefaciliteerd wordt. Door strenge beveiliging en de applicatie-op-applicatiekoppelingen, in combinatie met data-minimalisatie, zijn er geen PET's nodig (*privacy enhancing technologies*).

6.3 Briefwisseling met Larissa Zegveld en Frank Robben

BRIEFWISSELING MET LARISSA ZEGVELD

Interessant was de briefwisseling met Larissa Zegveld. Zij was onder meer voorzitter van Forum Standaardisatie, dat de overheid adviseert over het gebruik van ICT-standaarden. Een zekere mate van standaardisatie is nodig wil je in een complex, dynamisch en samenhangend organisatienetwerk responsief en proactief kunnen werken. Ik vroeg Larissa of Forum Standaardisatie voldoende munitie in handen heeft om dat te bereiken en wat er nog geregeld moet worden om snel en adequaat op maatschappelijke vraagstukken te kunnen reageren.

In haar antwoord schrijft ze: “Vijfentwintig jaar geleden zaten we vol in de automatiseringsslag binnen organisaties van de overheid. Intussen is duidelijk dat dienstverlening aan burgers en ondernemers, maar ook tussen organisaties zelf, vraagt om noodzakelijke en veilige uitwisseling van gegevens en informatie. Noodzakelijk om correct en betrouwbaar te zijn als overheid. Hier is nog veel te winnen. De wijze waarop we dit doen, kan veel meer gestandaardiseerd worden en standaarden kunnen meer toegepast en gebruikt worden. Doen we dit, dan maken we direct meer ruimte voor maatwerk en menselijke maat.”

Waarom dit tot nu toe niet lukt, ligt volgens haar aan twee missers. Geïnspireerd door het bedrijfsleven werd ‘digitaal, tenzij’ de basis voor de digitaliseringsslag. Maar daarbij hebben we in Nederland de afslag mediawijsheid/digivaardigheid veronachtzaamd. Dat zijn we nu pas aan het herstellen. Daarnaast koos de overheid voor de lijn ‘eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik’. Dat zou de administratieve

We zijn immers in een
andere eeuw beland, de eeuw
van de informatiesamenleving,
en die is meer dynamisch, complex
en verweven. In zo’n wereld werkt
het niet als je niet meedoet aan
standaarden

last voor burger en ondernemer verlichten en het rondpompen van data voorkomen. “Maar we doen dit domweg niet. We zetten tot vandaag de dag onze eigen instituten centraal en zoeken nauwelijks sectoroverstijgend de samenwerking op. Een patroon dat zich herhaalt bij wijziging of totstandkoming van (nieuwe) wet- en regelgeving.” Larissa Zegveld is van mening dat het verplicht stellen van ‘eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik’ dé draaiknop is voor de noodzakelijke verandering. “Multidisciplinair werken staat hierin centraal. Met alle lagen van de overheid als gelijkwaardig partner.” Kansen ziet ze zeker. “Kansen om het belang van al deze zaken kracht bij te zetten. Kansen om onze gezamenlijke kennis en kunde te benutten. En kansen om leidend te zijn in plaats van lijdend.”

Kansen of meer noodzaak dan ooit tevoren? We zijn immers in een andere eeuw beland, de eeuw van de informatiesamenleving, en die is meer dynamisch, complex en verweven. In zo'n wereld werkt het niet als je niet meedoet aan standaarden. In een volgende brief vroeg ik Zegveld welke mogelijkheden zij ziet qua interoperabiliteit. ‘Interoperabiliteit’ betekent dat systemen zonder beperkingen met elkaar samenwerken. In haar visie heeft interoperabiliteit zich ontpopt tot de ruggengraat van moderne systemen en applicaties. “Het is als een onzichtbare lijm die verschillende digitale bouwstenen verbindt en effectief laat communiceren en samenwerken, ongeacht hun oorsprong, aard of complexiteit. Of het nu gaat om het delen van gezondheidsinformatie tussen zorgverleners, het mogelijk maken van online betalingen, of het benutten van ons stelsel van basisadministraties; interoperabiliteit is *key*. En noodzakelijk om onze afspraken van ‘digitaal tenzij’ en ‘eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik’ na te komen.”

Er zijn drie ingrediënten die de ‘onzichtbare lijm’ vormen van de interoperabiliteit die nodig is om beleid en praktijk samen te brengen: semantiek, standaardisatie en open standaarden. “En alle drie, en daarmee ook interoperabiliteit en onze regel- en informatiehuishouding, zijn afhankelijk van multidisciplinaire samenwerking om succesvol te zijn. Semantiek gaat over de betekenis van beleid, regels en processen en uiteindelijk over de uitwisseling van informatie, zodat systemen niet alleen willekeurige gegevens overdragen, maar deze gegevens ook begrijpen en juist interpreteren. Standaardisatie gaat over onze manier van denken en werken waarbij we zoveel mogelijk zorgen voor overeenkomst in

alle lagen die onze overheidstaak maken. Standaarden zijn het sluitstuk dat zorgt voor consistentie en voorspelbaarheid in de manier waarop (digitale) systemen met elkaar omgaan. Ze specificeren de afspraken die we maken vanuit semantiek en standaardisatie en bieden de regels voor gegevensindelingen, communicatieprotocollen en andere technische aspecten die benodigd zijn voor interoperabiliteit.”

Haar en mijn slotsom: standaardisatie betekent niet dat alle methoden, processen, begrippen, diensten en systemen identiek moeten zijn. Het betekent wel dat er multidisciplinaire afstemming heeft plaatsgevonden. Het biedt de kaders vanwaaruit maatwerk mogelijk is en overheidsinstellingen flexibel en menswaardig kunnen inspelen op individuele behoeften.

BRIEFWISSELING MET FRANK ROBZEN

Uiteraard wilde ik hierover meer horen van Frank Robben, oprichter van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ). Ik wees hem op het conceptvoorstel voor een Algemene informatiewet en de driedeling die ik daarin onderscheid: rechten voor burgers, normen voor overheidsorganisaties, sturing om de twee voorgaande punten te realiseren.

Ik vroeg hem welke drie belangrijkste wettelijke bepalingen cruciaal zijn voor het succes van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid. Dit zijn volgens Robben de drie belangrijke kritische succesfactoren (ksf's).

De eerste ksf waarborgt dat er een duidelijk, longitudinaal referentiekader is, en iedereen permanent in dezelfde richting werkt. De tweede ksf zorgt ervoor dat het veranderingsproces daadwerkelijk en planmatig wordt doorgevoerd, dat elke nieuwe maatregel conform is aan het referentiekader en dat het proces door alle stakeholders gedragen wordt. Ze beslissen immers zelf samen binnen het longitudinaal referentiekader. De derde ksf biedt de sociaal verzekerden en hun werkgevers het nodige vertrouwen in een correcte omgang met hun persoonsgegevens. Concreet zijn deze ksf's vertaald in bepalingen in de wet tot oprichting van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.

Een heldere, gedragen, stabiele visie, vertaald in rechten die door de sociaal verzekerde en zijn werkgever kunnen worden afgedwongen

Gegevens worden eenmaal ingezameld overeenkomstig een gestandaardiseerd gegevensmodel door de sociale sector in zijn geheel, en na

kwaliteitscontrole door alle instanties gebruikt voor de toepassing van de sociale bescherming. Daartoe mag alle regelgeving enkel verwijzen naar dat gestandaardiseerde gegevensmodel, zodat de beschikbare gegevens multifunctioneel kunnen worden gebruikt. De instanties belast met de toepassing van de sociale bescherming kennen sociale rechten maximaal automatisch toe op basis van de beschikbare gegevens. Ze hebben de wettelijke verplichting reeds beschikbare gegevens bij elkaar te betrekken via het onderlinge netwerk voor gegevensuitwisseling, en niet opnieuw op te vragen bij de sociaal verzekerde of zijn werkgever. De sociaal verzekerde en zijn werkgever hebben het recht te weigeren om een tweede maal dezelfde gegevens te verstrekken, zonder dat hun sociale bescherming in het gedrang komt.

Een organisatie die het proces stuurt, coördineert en opvolgt, en die wordt medebeheerd door vertegenwoordigers van alle stakeholders

De KSZ heeft de wettelijke opdracht om de visie om te zetten in verandingsprojecten en te bewaken dat alle nieuwe regelgeving en processen conform zijn aan de visie. De KSZ wordt beheerd door vertegenwoordigers van alle stakeholders: werknemers, zelfstandigen, werkgevers, instellingen van sociale zekerheid en beleidsvoerders (zowel de ministers bevoegd voor sociale bescherming als de minister van begroting). Alle projecten, hun uitvoering en hun opvolging worden dus medebeslist door deze stakeholders met de wettelijk vastgelegde visie als referentiekader.

Een structurele waarborg op gegevensbescherming

Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt voor rechtmatige doeleinden en in de mate dat ze relevant zijn voor het bereiken van die doeleinden. Elke uitwisseling van persoonsgegevens vereist een principiële machtiging van een onafhankelijk, door het parlement aangesteld Informatieveiligheidscomité dat vastlegt welke concrete persoonsgegevens tussen welke instanties voor welke doeleinden over welke personen mogen worden uitgewisseld met welke informatieveiligheidsmaatregelen. De KSZ waakt erover dat bij elke concrete uitwisseling van persoonsgegevens aan de voorwaarden van deze machtiging is voldaan.

"PAS OP VOOR EEN TRAGEDY OF THE COMMONS"

Nitesh Bharosa, GovTech-professor aan de TU Delft, directeur van Digicampus en SER-kroonlid, legt nieuwe studenten standaard de volgende vraag voor: wie gaat over tien jaar de digitale publieke infrastructuur ontwerpen en leveren? De scenario's zijn: de overheid of big tech. Het antwoord van de studenten is vrijwel altijd unaniem: in de ideale wereld scenario één, maar het meest waarschijnlijk is scenario twee. Of is er een derde weg?

Een sterke overheid, met een fantastische informatiehuishouding die responsief is, die AI en andere nieuwe technologie effectief kan toepassen, die de beste programmeurs heeft en in staat is om de beste dienstverlening te leveren voor burgers. Ideaal toch? "Absoluut. Maar we hebben gezien waartoe de overheid in staat is als het niet goed gaat met de informatiehuishouding", waarschuwt Bharosa, verwijzend naar de toeslagenaffaire. "Ik zeg: die schotten van Thorbecke zijn er niet voor niks. Als je het mogelijk maakt dat organisaties heel toegankelijk data kunnen opvragen, delen, analyseren en toepassen, kom je dichterbij mijn doemvisie van één machtige staat tegenover de burger. Een alleswetende overheid kan jou verpletteren als je daarin geen zelfbeschikking – overzicht, inzicht en grip – hebt en je ook niet meer kunt rekenen op de sociale advocatuur. Dat is het scenario van state tech. Daartegenover hebben we het scenario van big tech. Daar zijn we feitelijk al grotendeels in beland. Steeds meer data staan in de cloud van de bekende grote Amerikaanse bedrijven. Diezelfde bedrijven ontwikkelen complexe technologieën en systemen

die nooit door een gemiddelde gemeente of uitvoeringsdienst gebouwd kunnen worden. Alleen al het in de lucht houden van Open AI kost zeven ton per dag! Gaan we in Nederland iets vergelijkbaars met belastinggeld doen? Daar geloof ik niks van."

MEER ZELFBESCHIKKING

Waar Bharosa dan wel in gelooft? Het antwoord zal niet verbazen uit de mond van de allereerste hoogleraar GovTech ter wereld (TU Delft). "Geen state tech, geen big tech, maar GovTech. Publiek-private samenwerkingen, waarbij we met elkaar afspraken maken over hoe we de digitalisering voor de publieke sector ontwerpen en leveren. Dan heb je het over een ecosysteembenadering, in plaats van uitsluitend een overheids- of marktbenadering. Plaats dit in de context van de sterke overheid die eenvoudig data over jou uitwisselt om responsief te zijn. Nog los van mijn waarschuwing voor de alleswetende overheid zien we dat wet- en regelgeving, nationaal én Europees, steeds meer uitgaat van zelfbeschikking van de burger en niet van die sterke overheid. Ik noem de AVG, eIDAS, Data Gover-

nance Act, de Interoperable Europe Act. Bij state tech en big tech is meer zelfbeschikking de enige manier om burgers te kunnen beschermen. GovTech-samenwerkingen spelen daarop in: binnen een publiek-privaat stelsel spreken we af hoe we digitalisering willen regelen met inachtneming van het idee dat burgers zelf moeten kunnen kiezen en controleren welke data zij voor welke dienst – publiek én privaat – willen aanbieden. En dus niet een overheid die alle datastromen beheerst en kan inzien. Want nogmaals, in een ideale wereld zou dat laatste mooi zijn, maar ik zie vooral een overheid die keihard bezuinigt op digitalisering in de publieke sector, die bezuinigt op ambtenaren, die niet investeert in zichzelf. Hoezo ga je dan heel goed worden in data-uitwisseling?”

JUIST ANDERSOM

Bharosa benadrukt dat het bij de overheid niet ontbreekt aan kennis. “Ik spreek met overheidsambtenaren die meer kennis hebben dan marktpartijen, zeker domeinkennis, wettelijke kennis, en ook technische kennis. Het probleem is dat die kennis versnipperd is; dat mensen bezig zijn met hun eigen oplossing waarbij de eigen organisatieprocessen centraal staan, en niet de mens in een ecosysteem van publieke en private dienstverleners. Ambtenaren worden niet uitgenodigd om een integrale visie en architectuur voor de hele publieke sector te maken. En ondertussen verandert de samenleving. Ontstaan er op het gebied van digitalisering voor de publieke sector steeds meer alternatieven

in de markt om op een andere manier hetzelfde doel te bereiken; namelijk inspelen op de behoefte van mensen op basis van data als zij daar toestemming voor geven. Die rijdende trein ga je als overheid missen als je uitsluitend naar jezelf blijft kijken. Ik snap de vrees voor marktdominantie, maar het is juist andersom. Als we GovTech niet omarmen, sterven de Nederlandse start-ups en

Hoezo ga je dan heel goed worden in data-uitwisseling?

scale-ups die nu met die oplossingen bezig zijn af. En dan heb je je over tien jaar echt overgeleverd aan big tech, met al hun kennis, *reach* en geld. Daar lig ik wel wakker van. Want voor de duidelijkheid: we hebben het over cruciale zaken als digitale identiteiten, wallets en vertrouwensdiensten. Combineer dat met AI en andere nieuwe technologieën – *augmented reality*, *virtual reality* en *quantum computing*, enzovoort – en je begrijpt waarom ik dat liever niet in handen van moeilijk te sturen big tech zie.”

TUSSENARIANTEN ZIEN

Bewustwording, politieke aandacht en handelingsperspectieven, liefst gevat in een nationale GovTech-strategie, zijn volgens Bharosa de benodigde ingrediënten. “In zo’n strategie geef je helderheid over waar je naartoe wilt, wat je als overheid vooral publiek wilt houden en welke innovatieruimte je

aan de markt biedt zodat men kan investeren en opschalen. Bijvoorbeeld: de overheid houdt erg vast aan het model van *make or buy*. Óf ik ontwerp zelf iets, huur programmeurs in en ga bouwen en beheren en leveren. Óf ik koop een licentie van bijvoorbeeld Microsoft of doe een aanbesteding waarbij een winnaar uit de bus komt. GovTech dwingt om uit dat model te stappen. Neem de digitale identiteit. Er komen meerdere middelen aan die EU-gecertificeerd zijn onder het regime van eIDAS – Electronic Identification And Trust Services – en die hetzelfde kunnen als DigiD. En zelfs meer: denk aan gebruik in de hele EU, aan gebruik bij private dienstverleners, en het plaatsen van rechtsgeldige digitale handtekeningen. Wat ga je dan doen? Een combinatie waarin we DigiD gebruiken voor publieke diensten en

lijkheid over de ruimte voor de markt. Omdat er te veel alleen wordt geredeneerd vanuit markt of vanuit overheid. Wat je wilt is dat we die mogelijke tussenvarianten ook gaan zien, vormgeven en uitproberen. Daartoe is Digicampus opgezet, om cocreatie van afspraken te faciliteren en nieuwe mogelijkheden uit te proberen. We hebben nu de kans om de GovTech-markt te creëren en te ordenen, waardegedreven, sociotechnische oplossingen te ontwerpen, te experimenteren, kansen te benutten en risico's te mitigeren, en op te schalen waar dat beleidsmatig en politiek wenselijk is.”

MOEITE MET VERSNIJPERING

Marktdominantie is zeker niet wat Bharosa beoogt. “Er is al veel in EU wet- en regelgeving beschreven en ook de Wet digitale overheid biedt kaders om dat te

**We hebben nu de kans om de
GovTech-markt te creëren en te ordenen,
waardegedreven, sociotechnische
oplossingen te ontwerpen, te
experimenteren, kansen te benutten
en risico's te mitigeren**

die andere middelen voor private diensten? Of DigiD vervangen? Of naar een systeem van meer open toelating voor gekwalificeerde marktalternatieven? Daar moet duidelijkheid over zijn en eventueel moet dat worden opgenomen in de Wet digitale overheid. Maar op dit soort vraagstukken wordt nog niet strategisch gestuurd: er is veel onduide-

ondervangen. Lacunes zullen er zeker nog zijn, maar daar zijn juristen voor. Eerst moet het juiste gesprek gevoerd worden, geleid vanuit de overheid: dit zijn publieke taken, die willen we zo goed mogelijk uitvoeren voor de burgers en ondernemers. Welke middelen zijn daarvoor de beste én vallen binnen de door overheid gespecificeerde eisen

De vrijblijvendheid om je als publieke organisatie al dan niet te conformeren aan standaarden moet er bijvoorbeeld af

en kaders? Om die middelen te kunnen leveren, ontwikkelen we een ecosysteem van partijen. Daarnaast moeten er meer afsprakenstelsels komen voor hoe we data willen uitwisselen, welke standaarden we daaraan koppelen, hoe we data specificeren, wat er gebeurt bij fouten en bij wie welke verantwoordelijkheden liggen. Standaarden zijn cruciaal. Want ook op dat vlak is er iets gek aan de hand in het Huis van Thorbecke.

Autonomie betekent dat elke overheidslaag of -organisatie zelf bepaalt hoe processen worden uitgevoerd. Prima. Maar dat wordt vaak doorgetrokken naar zelf bepalen welke standaarden worden gebruikt, welke IT-voorzieningen en welke leveranciers. En als er nou iets is waar digitalisering moeite mee heeft, dan is dat versnippering. De meerwaarde van systemen neemt toe naarmate er meer gestandaardiseerd is. We hebben het 'pas toe of leg uit'-beleid van Forum Standaardisatie, maar dat heeft geen sanctionerende macht. Het is sowieso ontzettend lastig om over standaarden en afsprakenstelsels te praten als de gremia die daarover gaan, zo verkokerd zijn. En zij bovendien worden geprikkeld om veranderingen te vermijden die geld kosten of beslissingsmacht verdelen. Om maar eens wat te noemen: BZK geeft veel om informatiehuishouding, maar

minder om marktontwikkeling. Economische Zaken is goed in marktontwikkeling, maar bemoeit zich niet met zaken als privacy en grondrechten waar het de informatiehuishouding betreft. Zeker, er is een staatssecretaris voor Digitalisering. Maar ik ben er niet gerust op dat die genoeg tijd en ruimte krijgt voor zo'n enorm dossier. Bovendien is hij 'van BZK'. En de CIO Rijk, de titel zegt het al, die gaat vooral over het Rijk. We hebben een nationale architectuur nodig voor de digitale publieke infrastructuur en het mandaat van de CIO Rijk is er niet naar om dat samen met provincies en gemeenten te organiseren."

DENEN DOEN HET BETER

Dat het kan, leert het veelgeroemde Deense model van de digitale overheid. "De Denen hebben een GovTech-strategie, een publiek-private visie op de digitale overheid. En ze hebben Kombit, een soort super VNG Realisatie, het onderdeel van de VNG dat zorgt voor ontwikkel-, uitvoerings- en handavingsondersteuning, die voor de gemeenten een gezamenlijke digitale infrastructuur heeft ontwikkeld. Natuurlijk, er is geen tabula rasa waarop we in één keer iets nieuws kunnen bouwen, maar dat hadden de Denen ook niet. Je kunt ook niet kopiëren, onze Ausgangssituatie is anders dan de Deense. Maar ik heb zo een lijstje van

zaken waarmee je kunt beginnen. De vrijblijvendheid om je als publieke organisatie al dan niet te conformeren aan standaarden moet er bijvoorbeeld af. En kijk eens goed naar dat model van aanbesteden dat in Nederland dominant is. De winnende leverancier maakt jarenlang maatwerk voor jouw organisatie en dat leidt dan uiteindelijk tot een *vendor lock-in*. We hebben met Digicampus laten zien dat een aanbesteding echt niet altijd nodig is. Met een publiek-privaat consortium van dertig partners hebben we een afsprakenstelsel ontwikkeld voor de toepassing van vertrouwensdiensten. We zien nu de concrete resultaten: bijvoorbeeld, mensen die via een NVM-makelaar een huis kopen, krijgen een digitaal identificatiemiddel waarmee ze een hypotheekovereenkomst rechtsgeldig kunnen ondertekenen en kunnen inloggen bij diverse publieke en private partijen in Europa.

Dat afsprakenstelsel past binnen de eIDAS-verordening en houdt op alle fronten juridisch stand. Partijen streven ernaar om via een vergunningenstelsel een open innovatie-ecosysteem te creëren dat zonder een aanbesteding de (technische) middelen realiseert voor het doel: burgers en organisaties in staat stellen om op een eenvoudige en betrouwbare manier data uit te wisselen voor publieke en private doeleinden. Hiervoor maken de aangesloten partijen afspraken die garanderen dat zij altijd domeinoverstijgend, open en met het hoogste betrouwbaarheidsniveau werken. En het hoeft de overheid

geen cent te kosten. Als je er als overheid maar voor zorgt dat je je eisen hebt gespecificeerd.”

EEN NIEUWE WERELD

Nog twee zaken licht Bharosa eruit. “Ten eerste privacy in de informatiehuishouding en gegevensdeling. In de Algemene verordening gegevensbescherming wordt gesproken van een juridische grondslag, bijvoorbeeld een gerechtvaardigd belang om data te mogen verwerken. Als je daar niet aan voldoet, schend je de privacy en krijg je een boete van de Autoriteit Persoonsgegevens, de toezichthouder. Maar een uitspraak van het Europese Hof in een langlopende zaak tussen de Koninklijke Nederlandse Lawn Tennis Bond en de AP laat zien dat privacy geen statisch gegeven is, maar veel meer een proces binnen een specifieke context. Het Hof kwam daarmee tot een ander oordeel dan de nationale toezichthouder. Bij het ontwerpen van die responsieve overheid en bijpassende informatiehuishouding moet je dus ook die contexten goed gaan beschrijven.

Het tweede punt sluit aan op het privacythema. GovTech-partijen moeten uiteraard ook voldoen aan de AVG. Met de creativiteit die hen eigen is, ontwikkelen zij meer en meer technieken die op *privacy enhancing technologies* en dataminimalisatie zitten. Dat zijn technologieën die zich richten op gegevensbescherming door het gebruik van persoonlijke gegevens te minimaliseren, gegevensbeveiliging te maximaliseren

Mijn diagnose van de staat van de digitale overheid is dat we in een fase van *'tragedy of the commons'* zitten

en burgers meer zelfbeschikking te geven. Die nieuwe ontwikkelingen moet je meenemen. Want wat we nu doen is de oude wereld een beetje verbeteren, terwijl we al in een nieuwe wereld zijn beland die veel meer *compliant* kan zijn. Die veel meer ruimte heeft voor de zelfbeschikking van de burger, die veel meer creativiteit, diversiteit en investeringsvermogen van de marktpartijen met zich meebrengt, die verder gaat dan alleen een responsieve overheid. Dat vraagt om een nieuw denk- en doekader, om een nieuwe werkomgeving voor de ambtenaar, om publiek-private co-creatie en om een nieuw model dat uitgaat van dataminimalisatie en -precisie, en van publiek-privaat denken.

De digitale overheid is een van de laatste bastions waar start-ups en scale-ups bewust wegbleven, omdat het ontwerpen en leveren van diensten aan de publieke sector zo moeilijk is. Wie Gov-Tech wil leveren, moet zich niet alleen bezighouden met technologie en businessmodellen, maar ook met publieke waarden en onduidelijke eisen en dynamische verantwoordelijkheidsverdelingen. Europa wil dat met wetten en regelgeving doorbreken. Daarmee zegt de EU dat de overheid onderdeel moet worden van een samenleving waarin innovatie plaatsvindt in een publiek-pri-

vate context. Mijn diagnose van de staat van de digitale overheid is dat we in een fase van *'tragedy of the commons'* zitten. *'Tragedy of the commons'* is een begrip dat groot is gemaakt door Nobelprijswinnares Elinor Ostrom. Het komt erop neer dat als mensen of partijen gebruiken van een collectieve voorziening – dat is: de digitale overheid –, maar zij handelen allemaal uit eigenbelang in plaats van als collectief, dan stort de meent uiteindelijk in elkaar. Laat ons dat niet gebeuren.”



HOOFDSTUK 7

RESPONSIEF BESTUURSRECHT

7.1 Het belang van bestuursrecht

In deze verkenning ‘van buiten naar binnen’ kom ik aan bij wat wellicht het draaipunt is bij een nieuwe inrichting van de overheidsinformatiehuishouding: het bestuursrecht. Het bestuursrecht is de laatste dertig jaar, mede door New Public Management (NPM), harder, killer en star-rer geworden. De kern van NPM is een kleine overheid, gericht op bedrijfsmatigheid en efficiëntie, in plaats van rechtsstatelijkheid: de burger is geen citoyen maar een klant. Zaken als hardheidsclausules (die bestuursorganen de ruimte geven om inbreuk te maken op het primaat van de wetgever wanneer zij vinden dat een wet onbedoelde, onevenwichtige gevolgen heeft) en coulance zijn verdwenen, en elke regeling wordt ‘dichtgeschroeid’ alsof het een gesloten systeem betreft.

Veel bestuursjuristen kijken meer naar rechtmatigheid dan naar rechtvaardigheid, en dat is nu eenmaal niet hetzelfde. Bovendien kijken ze alleen naar de eigen wet, en niet naar de Algemene wet bestuursrecht. Terwijl die Awb – met bijvoorbeeld het evenredigheidsbeginsel – het fundament van alle bestuursrechtelijke wetten zou moeten vormen. Door die nauwe blik is de uitvoering legalistisch geworden, is efficiency belangrijker dan maatschappelijke effectiviteit, en smelten bureaucratisch denken, dichtgetimmerde ICT-systemen en legalistisch denkende juristen samen tot een overheid die reactief is en verkokerd, die haar burgers niet hoort, en die – onbedoeld – grote groepen burgers kan vermalen.

Een van de pijnlijkste voorbeelden is dat van de duizenden eenverdienergezinnen die onder het bestaansminimum leven doordat regelingen van de overheid tegen elkaar in werken. De gedupeerden zijn stellen, al dan niet met kinderen, waarvan de één geen inkomen heeft en de ander een heel laag inkomen, bijvoorbeeld een kleine arbeidsongeschiktheidsuitkering. De gemeente vult het inkomen van de twee aan tot bijstandsniveau. Maar door die aanvulling komen toeslagen zoals zorg- of huurtoeslag te vervallen. Gevolg: de mensen in kwestie komen in armoede terecht en daardoor ook vaak in de schulden. De Nationale ombudsman luidde er jaren geleden al de noodklok over en in de Tweede Kamer is herhaaldelijk beterschap beloofd. De stand eind 2024 was dat de definitieve oplossing moest wachten tot 2028.

Terzijde: Wat is er veranderd sinds de jaren tachtig, toen casussen van burgers nog mild werden afgehandeld? Ligt de schuld van de verharding bij de opkomst van New Public Management, waarin alles draait om doelmatigheid? Voorheen had de ambtenaar wetgeving en beleid in één hand en moest hij alle klachten zelf afhandelen. De leidinggevende nam bovendien de tijd om nieuwe ambtenaren op te leiden, en casuïstiek werd altijd multidisciplinair besproken. In de sterk gespecialiseerde werkomgeving van vandaag is dat er allemaal niet meer bij.

INFORMATIESYSTEEM IS GEEN NATUURVERSCHIJNSEL

Waarom houdt een regeringscommissaris Informatiehuishouding zich bezig met bestuursrecht? Alleen die vraag al is een reflectie van het denken in kokers. We hebben een informatievraag, een dienstverleningsvraag, en een i-vraag, allemaal los van elkaar, en mij werd gevraagd om die i-kant te verbeteren. Kijk vooral niet verder. Maar als we ons alleen op informatiehuishouding of op dienstverlening of op digitalisering richten en we laten het bestuursrecht bij het oude, dan zal de gewenste transformatie niet lukken. Bestuursrecht is het fundament: als je dat niet op orde krijgt, vernietig je alle andere initiatieven.

Bovendien is het op orde brengen van informatiesystemen veel meer dan een technische kwestie. Een informatiesysteem is geen natuurverschijnsel, maar een reflectie van de normen en waarden van de opdrachtgevers van het systeem. Meer dan twintig jaar lang heeft de overheid de nadruk gelegd op rechtmatigheid en efficiency; dat zie je terug in de informatiesystemen. Dat werkt niet meer, heeft eigenlijk nooit goed gewerkt. Of dat iets of iemand valt aan te rekenen, is de vraag; digitalisering is immers nog steeds een relatief jong gebied. Aanbeland in 2024 moeten we echt beter weten en vooral beter doen. Moeten we werken aan die responsieve overheid die haar informatie zo goed op orde heeft

**Een informatiesysteem is geen
natuurverschijnsel, maar een
reflectie van de normen en
waarden van de opdrachtgevers
van het systeem**

dat ze voor veel regelingen kan overgaan tot proactieve dienstverlening. Dus: als je ergens recht op hebt, hoef je geen aanvraagformulier in te dienen. Dat is nu wel het geval, omdat bestuursrechtjuristen de bepaling dat elke regeling op aanvraag moet (een juridische fictie, want praktisch onmogelijk) in de wet hebben gestopt. Haal je die bepaling uit de wet, dan heeft de burger dat recht automatisch en dat kan de overheid ook weten als ze de beschikbare en benodigde informatie heeft uitgewisseld. Bij de Belastingdienst is dat het geval. Verzuim je om aangifte te doen, dan legt de overheid je steevast een te hoge ambtshalve aanslag op. Wederom: als er bij de burger iets te halen valt, kan de overheid het wel, dus laat ze dat ook aan de breng-kant van dienstverlening doen. Daar heb je ICT voor nodig die niet is ingericht op controle en sturen, maar die de professional in de uitvoering helpt om het werk zo goed mogelijk en volgens de bedoeling uit te voeren. We moeten het vieren als een burger naar de overheid toekomt en zorgen dat we hem zo goed mogelijk van dienst zijn. Dat vergt een radicaal andere informatiehuishouding, met als basis een vernieuwde Algemene wet bestuursrecht.

Terzijde: Complicerende factor is dat de gemeenten geconfronteerd zijn met ontwikkelingen die de uitvoering danig hebben beïnvloed. Denk aan de verschuiving van de Participatiewet en de Jeugdwet van het Rijk naar de gemeenten. De bezuinigingen die dat oplevert, worden geboekt als winst en doorgerekend in het budget van het jaar erop. Minder geld resulteert in strengere verordeningen en vervolgens in striktere werkinstructies. Ergo: de soepele ambtenaar uit de jaren tachtig is repressief gemaakt. Dat wil niet zeggen dat werk-instructies overboord gegooid moeten worden. Ze zijn noodzakelijk, omdat de manier waarop de Awb geschreven is (met ruimte voor interpretatie), ook te veel maatwerk tot gevolg kan hebben. Dat kan weer leiden tot onduidelijkheid en onzekerheid, wat het vertrouwen in de overheid kan schaden. Die realiteit is een pleidooi voor nieuwe wetteksten met voorspelbare uitkomsten, waardoor de last van bezwaar en beroep bij de rechter afneemt.

ZOEKTOCHT NAAR JUISTE BALANS

Als antwoord op dat legalistische denken is er in het bestuursrecht een wending op gang gekomen die een antwoord wil bieden op het huidige, dominante paradigma en dat is: responsief bestuursrecht. De omschrij-

ving van Michiel Scheltema (voormalig regeringscommissaris Algemene regels van bestuursrecht) van een responsieve rechtsstaat is helder: een rechtsstaat waarin de burger ervaart dat het om hem gaat. De overheid heeft een dienende functie, is daadwerkelijk geïnteresseerd in de belangen en standpunten van de burger – die staan centraal – en neemt die serieus. Wat overigens niet betekent dat de burger overal gelijk in krijgt, maar wel dat hij rechtsstatelijke garanties ervaart. Je kunt het ook zo zeggen: het recht staat ten dienste van de burger. En als een individuele situatie dat vraagt, gaat maatwerk boven het rigide toepassen van de regels. Het gaat immers om de bedoeling. Zoals in hoofdstuk 4 al betoogd: we blijven nu te veel binnen de huidige kaders, en zien over het hoofd wat eigenlijk de bedoeling is. Te veel: procedure gevolgd. Te weinig: de burger is daadwerkelijk geholpen met z'n probleem.

Dat moet anders, maar eenvoudig is dat niet. Het is een zoektocht naar de juiste balans. We moeten immers toe naar een bestuursrecht dat enerzijds ruimte geeft aan dat gewenste maatwerk, en anderzijds voldoende recht blijft doen aan de klassieke, rechtsstatelijke waarden waarop het bestuursrecht van oudsher is gestoeld.

7.2 Position paper van drie rechtsgeleerden

Wat moet er gebeuren om de transformatie naar een responsieve overheid tot stand te brengen? Hoe komen we van een op rechtmatigheid gefocuste overheid naar een proactieve overheid? Naar een overheid die uitgaat van vertrouwen en die naast de burger staat. Een overheid waarin een horrorscenario zoals dat van de eenverdienergezinnen die in armoede vervallen door toedoen van de elkaar bijtende gemeentelijke regelingen die maatwerk onmogelijk maken, nooit meer voor kan komen?

VIJF ASPECTEN IN ONTWIKKELING

Bert Marseille, Marc Wever en Heinrich Winter, alle drie rechtsgeleerden aan de Rijksuniversiteit Groningen, schreven een position paper over de ontwikkelingen in het bestuursrecht. De centrale vraag in hun paper luidt: in hoeverre is er in Nederland sprake van een ontwikkeling naar een meer responsief bestuursrecht? Daaronder verstaan de auteurs dat de overheid bij de toepassing van rechtsregels aandacht heeft voor de behoeften van burgers, dat rechtstoepassing bijdraagt aan het oplossen van hun problemen en dat de overheid ernaar streeft het recht zo toe

te passen dat het als rechtvaardig kan worden aanvaard. Op basis van de literatuur en van eigen onderzoek identificeren zij vijf aspecten in de ontwikkeling naar een meer responsief bestuursrecht.

Meer aandacht voor evenredigheid

De overheid heeft allerlei bevoegdheden die gevolgen kunnen hebben voor de individuele burger. Denk aan het heffen van belastingen of het verlenen van een vergunning. Daar gaat vaak een belangenafweging aan vooraf. De uitkomst moet voldoen aan het evenredigheidsbeginsel: zij moet binnen de grenzen van het redelijke liggen. Dat is vastgelegd in artikel 3:4 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht. De wetgever biedt het bestuur op bepaalde terreinen speelruimte bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden. De afgelopen jaren is de bestuursrechter indringender gaan toetsen of de uitkomsten daarvan daadwerkelijk binnen die grenzen van het redelijke vallen. Dat is winst. Waar de wetgever bestuursorganen die speelruimte niet biedt, ziet de bestuursrechter het vooralsnog niet als zijn taak om onevenredige uitkomsten te corrigeren. Daar valt nog winst te behalen. De wetgever heeft de handschoen inmiddels wel opgepakt met het ontwerp van de Wet versterking waarborgfunctie Awb.

Minder angst voor precedentwerking

Overheidsjuristen zijn vaak huiverig voor maatwerk. Als argument verwijzen ze naar het risico op precedentwerking: als je een uitzondering maakt op een regel, moet je dat ook doen in gevallen die eigenlijk niet gelijk zijn aan het geval waarin die uitzondering werd gemaakt. Het gevolg van het evenredigheidsbeginsel is juist dat bestuursorganen vaker maatwerk moeten leveren. Maatwerk wil zeggen dat bij besluitvorming recht wordt gedaan aan het specifieke geval dat aan de orde is. Wat de auteurs betreft is de angst dat maatwerk tot ongewenste precedentwerking leidt

**Responsiviteit is niet alleen aan
de orde als het aankomt op besluiten.
Het gaat ook om het contact tussen
burger en overheid voor, tijdens
of na een besluit**

en in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, ongegrond. Het gelijkheidsbeginsel – ongelijke gevallen worden ongelijk behandeld naar de mate waarin ze van elkaar verschillen – vraagt juist eerder om maatwerk dan dat ervan af moet worden gezien. Overigens is maatwerk lang niet altijd mogelijk en nodig. Bestuursorganen zullen daar weloverwogen beslissingen in moeten nemen.

Soepeler omgang met termijnen

Termijnen zijn in het bestuursrecht behoorlijk onverbiddelijk, kort en hard. Dat geldt voor zowel termijnen van bezwaar en beroep, als termijnen voor het doen van een aanvraag. Een prangend voorbeeld: bijstand kan niet worden aangevraagd met terugwerkende kracht. Als er niet op tijd bezwaar of beroep wordt ingesteld tegen een besluit, wordt het rechtens onaantastbaar; je kunt er niks meer tegen doen. Ook niet als het besluit onrechtmatig is. Op het punt van de omgang met termijnen is het bestuursrecht inmiddels wel in beweging. Bestuursorganen en bestuursrechters gaan soepeler om met termijnoverschrijdingen. En de rechter gunt bestuursorganen niet meer de vrijheid om elk verzoek om een rechtens onaantastbaar geworden besluit te herzien, ongemotiveerd af te wijzen. Dat was in het verleden wel anders.

Contact met burger voor, tijdens en na besluit

Responsiviteit is niet alleen aan de orde als het aankomt op besluiten. Het gaat ook om het contact tussen burger en overheid voor, tijdens of na een besluit. Bijvoorbeeld: om bijstand te krijgen moet je weten dat die mogelijkheid bestaat en waaraan je moet voldoen. Vervolgens is van belang dat je in staat bent een aanvraag in te dienen en die te voorzien van alle documenten die nodig zijn voor de beoordeling ervan. Wordt de uitkering toegekend, dan volgen daar nog weer allerlei verplichtingen op. Het is dus belangrijk dat de overheid daarover in contact is met de burger. Contact voorafgaand aan de toekenningsbeslissing kan voorkomen dat aanvragen meermaals en onnodig worden afgewezen, omdat relevante documenten ontbreken. Contact in de periode dat een uitkering wordt genoten, kan bevorderlijk zijn voor zowel de naleving van de regels als het snel vinden van werk. Contact is bovendien een vorm van zorg van de overheid voor de burger. Dat is meer dan een aanbevelenswaardig extraatje: op grond van het dienstbaarheidsbeginsel is de overheid daar gewoonweg toe verplicht.

Oplossingsgerichte geschilbeslechting

Responsiviteit betekent ook dat er gekeken wordt naar de manier waarop de overheid omgaat met de behandeling van bezwaren. Daar is al jaren kritiek op; burgers worden bij conflicten met de overheid gedwongen om een formele, hoofdzakelijk schriftelijke en zeer juridische procedure te volgen. De relatie tussen burger en bestuur wordt daardoor afstandelijk, sterk juridisch en procedureel ingekleurd. Dat hoeft helemaal niet, want de bepalingen voor de bezwaarprocedure in de Awb regelen slechts de minimumeisen waaraan de behandeling van bezwaarschriften moet voldoen.

Bestuursorganen hebben ruimte om bezwaren naar tevredenheid van de bezwaarmaker op te lossen. Dat gebeurt ook steeds meer. Bij de behandeling van bezwaren kiest de overheid steeds vaker voor een informele aanpak: zo snel mogelijk na indiening van het bezwaar wordt contact opgenomen met de bezwaarmaker om te kijken of een formele procedure kan worden vermeden en er snel tot een oplossing kan worden gekomen. De *access-to-justice*-benadering, waarbij wordt gekeken hoe barrières voor de toegang tot recht(shulp) kunnen worden weggenomen, kan helpen die ontwikkeling verder uit de bouwen. Onder meer door burgers te voorzien van de juiste informatie over een besluit, zodat ze een geïnformeerde keuze kunnen maken om wel of geen bezwaar te maken. Digitale informatievoorziening is hierbij van grote toegevoegde waarde.

GEEN KLIP-EN-KLARE HANDELINGSNORMEN

De conclusie van Marseille, Wever en Winter is dat er wel degelijk beweging is naar een responsievere toepassing op meerdere vlakken van het bestuursrecht. Alle drie de staatsmachten – wetgevende, rechterlijke en uitvoerende macht – kunnen daar een bijdrage aan leveren. De wetgever kan het bestuur de instrumenten verschaffen om zich responsief op te stellen. De rechter kan met zijn uitspraken een responsieve toepassing van het bestuursrecht bevorderen. Wat de bijdrage is van het bestuur, de uitvoerende macht, blijkt lastig te achterhalen. Terwijl het juist het bestuur is dat een belangrijke rol heeft in het bestendigen van de ontwikkeling naar een responsiever bestuursrecht. De omvang en impact van die ontwikkeling worden vooral bepaald door de interactie met en het handelen van dat bestuur.

Uiteraard is responsief recht niet een concept dat zich moeiteloos laat vertalen in klip-en-klare handelingsnormen. Uit de in deze paper geschetste bewegingen zullen in de praktijk allerlei nieuwe vragen oprijzen.

Tot slot is dit misschien wel het belangrijkste aandachtspunt: een responsieve vormgeving en toepassing van het bestuursrecht heeft een bepaald soort wetgevingsjuristen, rechters en ambtenaren nodig. Hoe de verdere ontwikkeling naar een responsief bestuursrecht verloopt, wordt medebepaald door het vermogen van de overheid de mensen te vinden en te vormen die daar inhoud aan kunnen geven.

7.3 Briefwisseling met Michiel Scheltema

In het nadenken over de Algemene informatiewet wendde ik mij per brief tot de al genoemde Michiel Scheltema. Deze jurist, hoogleraar en voormalig politicus, is dé deskundige op het gebied van staatsrecht en bestuursrecht en geldt als geestelijk vader van de Algemene wet bestuursrecht. De Awb bevat verschillende hoofdstukken die gaan over hoe de overheid met haar burgers moet omgaan. Op zich zijn beginselen van behoorlijk bestuur goed vormgegeven in de Awb, maar moeten er in het licht van de digitalisering en onze huidige informatiesamenleving geen nieuwe rechten voor burgers worden benoemd? De Awb is immers al dertig jaar geleden in werking getreden. Vraagt de gewenste responsieve overheid niet om een nieuwe bestuurscultuur?

Scheltema's standpunt is helder: het burgerperspectief moet bij de inrichting van de informatiehuishouding meer op de voorgrond staan. Hoewel het onderwerp veel breder is, brengt hij het voor nu terug tot de vraag wat voor een burger van belang is als hij een probleem heeft of in een situatie verkeert waarin contact met de overheid nodig is. "De burger die voor een vergunning of een uitkering met de overheid te maken heeft, denkt vooral in termen van het oplossen van zijn specifieke probleem, en de informatie die daarvoor nodig is."

Als jurist pur sang zet hij uiteen dat de meer klassieke beginselen in de Awb vooral betrekking hebben op het nemen van besluiten door de overheid. Over de informatiehuishouding van de overheid en de toegang van de burger tot die informatie gaan zij niet. Wel heeft het nieuwe eerste lid van artikel 2:1 Awb, dat op 1 januari 2024 is ingevoerd, in dit verband

betekenis. “Het draagt de overheid op om aan de burger een passende ondersteuning te bieden bij het verkeer met de overheid. Tot die ondersteuning behoort zeker ook het geven van informatie over de rechten en plichten van de burger in zijn verhouding met de overheid.”

Michiel Scheltema ziet hierin een basis voor een zodanige inrichting van de informatiehuishouding dat aan de informatiebehoeften van de burger wordt voldaan. “Ik kan mij overigens voorstellen dat een meer toegespitste bepaling meer duidelijkheid zou geven.”

BURGER HEEFT ANDERE INFORMATIEBEHOEFTE

Daarbij maakt het uit welke informatiebehoefte de burger heeft en in hoeverre de overheid daaraan kan of zou moeten voldoen. Scheltema brengt dit onderscheid aan: ‘informatie in verband met verkeer met de overheid’ en ‘informatie in verband met private activiteiten’. In deze context gaat het om het eerste; de burger moet dan weten wat zijn rechten en plichten zijn, en hoe hij de procedures bij de overheid kan voeren. Dat moet wat de hoogleraar betreft binnen de scope van de Algemene informatiewet vallen. “Wanneer het gaat over de informatie die de burger nodig heeft voor zijn interactie met de overheid, is het burgerperspectief een ander dan dat van de overheid. Welke informatie hij nodig heeft, is afhankelijk van het probleem dat hij wil oplossen of de situatie waarin hij zich bevindt.”

Omdat het burgerperspectief een andere is dan dat van de overheid, zal het ook informatie verlangen die niet of niet in dezelfde vorm bruikbaar is voor de overheid

Gaat het bijvoorbeeld om een financieel probleem, dan wil de burger weten wat zijn specifieke rechtspositie en specifieke mogelijkheden zijn, en dan heb je niks aan een overzicht van beschikbare regelingen. Raakt de kwestie aan meerdere bestuursorganen, dan wordt het nog ingewikkelder. “Dan kan het besluit van het ene bestuursorgaan invloed hebben op een besluit van een ander bestuursorgaan. Indien bijvoorbeeld iemand een uitkering krijgt, kan dat een korting opleveren op een andere uitke-

ring. De burger heeft dus behoefte aan informatie over hoe in zijn geval die wisselwerking tussen de verschillende uitkeringen werkt. Alleen dan kan hij goed overzien of het zinvol is een bepaalde uitkering aan te vragen. In de huidige situatie is dergelijke informatie niet van de overheid te verkrijgen.”

Scheltema illustreert hiermee dat burgers vaak een andere vorm van informatie nodig hebben dan waarin die informatie binnen de overheid wordt gebruikt. “Toespitsing moet plaatsvinden niet op de behoefte van de overheid of van professionals, maar op die van de burger. Dat vergt een andere vorm.” En: “Omdat het burgerperspectief een andere is dan dat van de overheid, zal het ook informatie verlangen die niet of niet in dezelfde vorm bruikbaar is voor de overheid.”

INTEGRAAL BURGERBEELD VERSUS INTEGRAAL KLANTBEELD

De bespiegelingen van Scheltema waren aanleiding tot een vervolgvraag. Dat vroeg wel om een korte toelichting. In mijn rol als ombudsman zag ik veel niet-gebruik bij burgers en angst om een beroep te doen op bepaalde rechten. Als het eenmaal is gelukt om een aantal regelingen, in hun onderlinge samenhang, werkzaam te krijgen, durven ze er niet snel iets nieuws bij te vragen. Ze wantrouwen de overheid en denken: als ik dat doe, komt er op mijn bestaande regelingen misschien een terugvordering of zoiets.

De vraag die daaruit voortvloeit is: moet de overheid in haar dienstverlening niet meer als één overheid werken? En zou die overheid dan niet een integraal klantbeeld van en voor de burger moeten organiseren? Dat betekent overigens niet: alles in één grote database, maar wel dat elke organisatie de informatie die zij heeft over een burger, naar iets als een ‘kluis’ of een ‘wallet’ moet sturen. Op zo’n manier dat het die burger in samenhang getoond kan worden.

Als je daar een beslissingsondersteunende voorziening aan toevoegt, waardoor burgers kunnen zien wat het effect van een extra regeling is op eerder afgenomen regelingen, dan faciliteer je de burger echt vanuit zijn of haar perspectief.

Aan Michiel Scheltema de vraag: hoe kijk jij hier tegenaan, en is dit iets wat in een bepaling opgenomen moet worden in de Algemene informatiewet, of is de Algemene wet bestuursrecht hier al voldoende strak in?

In de Awb is een poging gedaan om verder te komen door het opnemen van afdeling 3.5 over samenhangende besluiten

NIEMAND VOELT ZICH VERANTWOORDELIJK VOOR HET GEHEEL

Het antwoord liet niet lang op zich wachten: “Ik ben het geheel met je eens dat informatieverstrekking vanuit het burgerperspectief iets heel anders is dan vanuit het overheidsperspectief. Het voorbeeld dat je noemt, herken ik zonder meer. Wanneer een burger te maken heeft met verschillende loketten bij de overheid, en verschillende regelingen die belangrijk zijn voor zijn problematiek, dan krijgt hij nergens bij de overheid een overzicht van de regelingen die er zijn, en nog minder van de manier waarop de verschillende regels op elkaar inwerken. Het is daarom begrijpelijk dat sommige burgers dan maar voor alle zekerheid afzien van het doen van aanvragen, zoals je als ombudsman hebt ervaren.” Volgens Scheltema ligt de oorzaak van deze ‘burgeronvriendelijke benadering’ in het gegeven dat ieder bestuursorgaan zich alleen verantwoordelijk voelt voor het eigen handelen en de eigen regelingen, maar niemand voor het geheel. Dat leidt tot wantrouwen.

SAMENHANG VRAAGT COÖRDINATIE

We delen dus het perspectief: één overheid die informatie in samenhang aan moet bieden. De staatsrechtdeskundige legt het zo uit. “In de Awb is een poging gedaan om verder te komen door het opnemen van afdeling 3.5 over samenhangende besluiten. Die afdeling verplicht in bepaalde gevallen van samenhangende besluiten tot het geven van informatie, en biedt vervolgens de mogelijkheid van een gecoördineerde indiening en behandeling van aanvragen. Voor dat laatste is dan wel nodig dat een regelgever of een aantal bestuursorganen besluiten om de regeling te gaan toepassen.” Interessant is dat de informatiebepaling zelf, artikel 3:20 Awb, zonder meer van toepassing is. Het eerste lid luidt: “Het bestuursorgaan bevordert dat een aanvrager in kennis wordt gesteld van andere op aanvraag te nemen besluiten waarvan het bestuursorgaan redelijkerwijs kan aannemen dat deze nodig zijn voor de door de aanvrager te verrichten activiteit.”

Ik sluit me aan bij Scheltema's afsluitende woorden: "Toch denk ik dat het een goed idee zou zijn om met deze bepaling als vertrekpunt na te denken over de manier waarop de werking kan worden uitgebreid in de richting die wij zouden wensen. Dan kan vervolgens ook in samenhang daarmee gezien worden of ook een beslissingsondersteunende voorziening een plaats kan krijgen in een gecoördineerde aanvraagprocedure."

“WE WORSTELLEN MET DIE VRAAG: HOE DAN?”

“Als lichtend voorbeeld bestookt zij beleidsmakers met kennis uit haar vakgebied, namelijk de rechten van burgers in een tijd van toenemende digitalisering.” Een citaat van de NWO-website uit het profiel van Corien Prins. Een logische keuze om deze hoogleraar Recht en Informatisering aan de Tilburg University en voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uit te nodigen voor een interview over responsief bestuursrecht.

Responsief bestuursrecht als fundament voor het op orde brengen van de informatiesystemen van de overheid: dat is de kern van dit hoofdstuk. Corien Prins geeft – in omgekeerde volgorde – haar definitie van de twee afzonderlijke delen. “Bestuursrecht, daar kun je heel ingewikkeld over praten, maar ten principale moet het de relaties tussen overheid en burgers ordenen. Niet alleen in de zin van wie is aan zet, maar ook: op welke wijze doen we dat, met welke rechten en plichten, met welke fatsoensnormen? Dus ordenen in een heel brede definitie. Dan responsief. Respons betekent reactie, betekent interactie, betekent in verbinding staan. Responsief bestuursrecht wil zeggen dat je ordent in een verbinding, in interactiviteit met burgers. Daarmee is responsief bestuursrecht níét alleen maar zenden, en zeker niet dicteren omdat het systeem het zegt.

Daarmee leg ik de link naar digitalisering. Meer specifiek naar digitalisering in een ‘vernetwerkte’ overheid. Want in zo’n overheid moet je op een andere manier in die respons zitten dan in een klassiek georganiseerde overheid. De

klassieke manier was: interactie tussen jou en mij. In een vernetwerkte overheid zijn er vele anderen in onze interactie betrokken. Andere partijen die data aanleveren en daarmee interfereren in onze communicatie, wat gevolgen heeft voor de respons en zeker ook voor de besluitvorming. Dus hebben we na te denken over een andere vorm van verbinding. De wetgever erkent dat inmiddels ook.

Er is een traject aan de gang om de Algemene wet bestuursrecht aan te passen, juist met het oog op meer responsiviteit. De noodzaak daartoe is gemakkelijk te onderstrepen met de ongelooflijke triestheid van de toeslagenaffaire. Daarnaast is digitalisering een ontwikkeling die echt iets fundamenteel verandert. Het is een fenomeen dat meer is dan de vervanging van een instrument; zoals je van de typemachine kunt zeggen dat die in plaats kwam van potlood en papier. Digitalisering doet iets met de relaties waarin het bestuursrecht ordent, en het doet vooral wat met machtsverhoudingen. Want zoals betoogd in het WRR-rapport *iOverheid*: digitalisering gaat niet zozeer over techniek, maar over data. En data is macht.”

BEWIJSLAST BIJ DE BURGER

Prins geeft een even veelzeggend als veelvoorkomend voorbeeld van zo'n scheve machtsverhouding. "Er klopt iets niet in mijn belastingaanslag. Ik bel de Belastingdienst, de dienstdoende ambtenaar checkt het in het systeem en komt tot de conclusie: het klopt wel. Waarom? Omdat de computer dat zegt. Dan wordt het ingewikkeld om daar iets tegenover te stellen. De bewijslast komt bij mij te liggen, ik moet bewijzen dat de data van de overheid niet kloppen.

informatiehuishouding van de overheid op orde is. Maar dat is nu niet het geval. En wat we daaraan moeten doen, daar hebben we niet goed over nagedacht. Hoe dan?"

VERNETWERKT BESTUURSRECHT

Uiteraard pleit Corien Prins niet voor een terugkeer naar de papieren wereld. Het gaat haar om die vraag: hoe dan? Hoe zorgen we voor een wending naar een responsief bestuursrecht dat nodig is als fundament voor de inrichting

**Je kunt niet volstaan met alleen kijken
naar die informatiehuishouding, je
zult ook wat moeten veranderen in de
context daarvan en dat is onder meer de
rechtsbescherming die daaromheen hangt**

Terwijl we inmiddels weten dat die informatiehuishouding lang niet altijd op orde is. In het papieren tijdperk was dat anders. Toen kreeg ik van verschillende instanties – de bank, mijn werkgever, enzovoort – papieren toegestuurd. Die verzamelde ik en leverde ik in bij de Belastingdienst. Ik had dus het initiatief in het aanleveren van de inhoud en in die zin ook controle over de inhoud die bij de overheid beschikbaar was, over de informatie. Tegenwoordig leveren die instanties deze informatie rechtstreeks aan bij de Belastingdienst. Ik kan niet zelf controleren. De onderliggende suggestie is dat het systeem het allemaal regelt. Dat zou prima zijn, want efficiënt en makkelijk, als alles goed gaat. Als de

van de informatiehuishouding? "Het huidige bestuursrecht redeneert vanuit losse beslissingen, formele besluiten, terwijl de overheid in feite geketende beslissingen neemt. Het bestuursrecht is helemaal niet meegegaan met die vernetwerkte overheid. Er is niet zoiets als vernetwerkt bestuursrecht. Daarmee hebben we niet alleen een informatiehuishouding die niet op orde is, maar ook een rechtsbescherming die niet op orde is. Je kunt niet volstaan met alleen kijken naar die informatiehuishouding, je zult ook wat moeten veranderen in de context daarvan en dat is onder meer de rechtsbescherming die daaromheen hangt. Dat betekent een bestuursrecht dat rechtsbescherming biedt die past bij

de vernetwerkte digitale wijze waarop de overheid een besluit vaststelt. Parallel daaraan – zeker zo belangrijk – vraagt dat ook een andere houding van ambtenaren richting burger. De ambtenaar moet zich verdiepen in de burger en het niet laten bij *computer says no*. De meeste ambtenaren zien echt wel wat er mis is. Zij willen responsief zijn, ze willen interactie met de burger, ze willen in verbinding kunnen reageren. Dat kost tijd en professionele ruimte. En die moet hun worden gegeven. Dat is niet eenvoudig, maar juist omdat zaken niet op orde zijn, zijn we nu veel tijd kwijt aan overleggen en afstemming.

Naast tijd is kennis cruciaal. Overheidsambtenaren en met name overheidsjuristen hoeven niet verplicht na te scholen, zoals bijvoorbeeld artsen en advocaten dat wel moeten. Natuurlijk zijn er overheidsjuristen die zelf voor hun scholing zorgen, maar daar krijgen ze van hun leidinggevend lang niet altijd tijd en ruimte voor. Dan haak je snel af als er geen verplichting is. Terwijl er op het terrein van het bestuursrecht nogal wat verandert. Bovendien moet iemand die zich bij de overheid bezighoudt met bestuursrecht, ook kennis hebben van de informatiehuishouding: wat doet AI, wat doen algoritmen in de relatie overheid-burger? Kennisontwikkeling is versplinterd en vrijblijvend. Terwijl, voor de antwoorden op die vraag ‘hoe dan’ is kennis hard nodig. Niet alleen voor de jurist overigens, een IT’er die zich bezighoudt met overheidssystemen moet kunnen snappen hoe het bestuurs-

recht iets doet met technologie en vice versa.”

STRATEGISCH ACHTERLOPEN

Somber over de toekomst is Prins overigens niet. “Waar ik voorheen vaak op weerstand stuitte, is er binnen de overheid echt wat veranderd; men ziet en erkent de noodzaak van een responsief bestuursrecht. We worstelen alleen met die hoe dan-vraag. Nogmaals, voor de antwoorden hebben we tijd, professionele ruimte en kennis nodig. Ik weet dat dat lastig is op de korte termijn, maar het is een noodzakelijke investering in de toekomst. Naast tijd en kennis zou er een centrale functie moeten zijn die het hele speelveld overziet en die voor afstemming zorgt. Logischerwijs zou dat bij een ministerie voor Digitale Zaken kunnen liggen. Zoals we in een ander WRR-rapport *Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie* schreven, gaat het niet zozeer om de functie, maar veel meer om de doelen die je wilt bereiken. Of je dat in de vorm van een ministerie of anderszins organiseert, is daaraan ondergeschikt. Wat je wilt, is een informatiehuishouding die over de schuttingen van de afzonderlijke onderdelen naadloos functioneert. Een ministerie dat niks te zeggen heeft over de andere departementen is de facto vleugellam. Zo’n ministerie moet brede doorzettingsmacht hebben en dat is best ingewikkeld in Den Haag, waar veranderingen vaak erg traag gaan.”

Traagheid lijkt sowieso een issue: het trage proces van wetsontwikkeling versus het tempo waarin maatschappelijke en technologische ontwikkelingen voor-

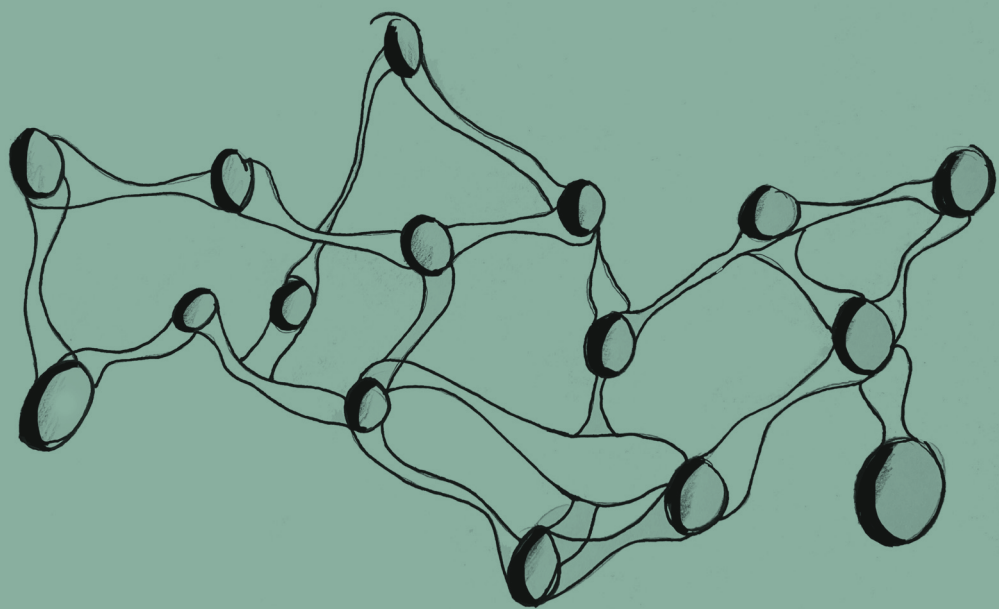
trazen. Loop je daarmee niet per definitie achter de feiten aan? “Het is juist goed om in zekere rust te overzien hoe zaken zich uitkristalliseren. Dat maakt wetgeving beter in de zin van: meer toekomstbestendig. Alleen moet het niet zo zijn dat je hopeloos achterloopt en relevante ontwikkelingen überhaupt niet in het vizier hebt. Je moet bij zijn qua kennis – ik blijf dat benadrukken –, maar kiest er welbewust voor om iets achter te lopen. Een wetswijziging doe je voor de komende vijf of tien jaar; wetgeving is er niet voor om in te spelen op elke nieuwe ontwikkeling, en die zijn er voortdurend in technologie. Strategisch achterlopen is een verstandige keuze.”

EUROPA EN PRIVACY

Dan is er nog het bredere perspectief van Europa en zijn wet- en regelgeving rond digitalisering en gegevensdeling door overheden. “Als WRR – zie *Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie* – vinden we daar wel wat van. Wat echt opvalt, is dat Nederland niet structureel proactief is op de Europese digitaliseringsagenda. Er wordt van alles belobbyd en besloten op EU-niveau waar Nederland onvoldoende aan de voorkant bij is. Dan lijkt het alsof er ineens een verordening of iets dergelijks is en moeten we daarmee aan de slag. De Kamer kan zich veel actiever in de Europese discussie mengen op basis van wat wij als Nederland belangrijk vinden. Bepaal als vaste commissie voor Digitale Zaken op welke dossiers je de Europese agenda wilt beïnvloeden. En trek samen op met de Nederlandse Europarlementariërs die

digitalisering in hun portefeuille hebben. Als je daar geen werk van maakt, overkomt het je. Alles wat in Brussel besloten wordt op dit domein, raakt direct aan hoe wij in eigen land vorm geven aan de digitale overheid.”

Het laatste aspect dat Prins niet onbesproken wil laten, is privacy. “Responsief bestuursrecht in een digitale omgeving betekent dat je iets met data van mensen doet, met persoonsgegevens. Dus kom je met de privacyregels in aanraking. Wat ik merk, is dat met de interpretatie van de open normen in de wet verschillend binnen de overheid om wordt gegaan. Er is geen overheidsbreed bediscussieerd kader dat aanknopingspunten biedt voor hoe bepaalde normen in de AVG geïnterpreteerd moeten worden. Dat er veel open normen zijn, wordt vaak als positief benoemd, maar het kan toch niet zo zijn dat die open normen op tien verschillende manieren worden geïnterpreteerd? Zeker niet met het oog op het vertrouwen van de burger die de overheid als één overheid ziet en niet begrijpt waarom het op de ene plaats binnen de overheid ‘wel mag van de privacy’ en elders niet. Dat leidt tot disputen, tot klachten bij de Autoriteit Persoonsgegevens en in het uiterste geval tot een gang naar de rechter. Ik vind dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft om meer aan coördinatie en afstemming te doen in het interpreteren van die open normen. Jazeker, dat is ingewikkeld. Maar op voorhand zeggen dat dat allemaal niet gaat lukken, vind ik echt te makkelijk.”



HOOFDSTUK 8

BIOMIMICRY

8.1 Waardevolle inspiratie voor transformatie

Biomimicry past niet helemaal in de trechterbeweging ‘van buiten naar binnen’, deze zesde invalshoek is een half buitenbeentje. Toch kan de wetenschappelijke discipline behulpzaam zijn bij de zoektocht naar oplossingen. Want kun je voor de inrichting van een responsieve overheid innovatieve ideeën opdoen bij de structuren, processen en ontwikkelingen in de natuur? Misschien niet een-op-een, maar wel ter inspiratie. De vergelijking maakt je er in ieder geval van bewust dat er wellicht alternatieven zijn en dat er dus iets te kiezen valt. En dat je ook een keuze maakt als je níét kiest.

DE NATUUR ALS INSPIRATIEBRON

De natuur als inspiratiebron en mentor is de essentie van biomimicry. Een kleine uitleg: ‘biomimicry’ is afgeleid van de Griekse woorden *bios* (leven) en *mimesis* (imiteren). Al 3,8 miljard jaar, sinds het begin van de evolutie, kent de natuur een eigen, zeer effectieve ‘research and development’. Systemen en organismen die niet zijn verdwenen, hebben zich altijd aangepast om te kunnen overleven.

Hoe complex zo’n proces is en hoe de organismen in een natuurlijke biotoop elkaar beïnvloeden, wordt treffend geïllustreerd in de documentaire *How wolves change rivers*. Daarin wordt uitgelegd hoe de herintroductie van de grijze wolf in het Yellowstone National Park een *ripple effect* veroorzaakte, waardoor zelfs de loop van de rivier veranderde. Toen de wolf eind jaren dertig als gevolg van de jacht uit het park was verdwenen, hadden elanden geen natuurlijke vijand meer. De populatie groeide explosief. In de winter bleven de dieren voornamelijk op één plek en namen rustig de tijd om jonge wilgenbomen aan de oever van de rivier kaal te vreten. Ten nadele van de bever die het wilgenhout nodig heeft om de winter te overleven. Er was nog maar één beverkolonie toen in 1995 veertien wolven in het park werden losgelaten. Inmiddels zijn er negen kolonies. Door de dreiging van de wolf zijn de elanden nu zo op hun hoede dat ze de wilgenboompjes met rust laten, met als gevolg dat het aantal bevers steeg. Bevers bouwen dammen en die veranderden de loop van de rivier.

Het is een fascinerend voorbeeld van oorzaak en gevolg, van onderlinge beïnvloeding en afhankelijkheid in de natuur. Het laat zien dat interventies op systemisch niveau heel andere aangrijpingspunten kunnen hebben dan wanneer je verkokerd naar één element in dat systeem kijkt.

OVERHEID IS VERTICAAL GESTUURD EN VERKOKERD

De boeiendste overeenkomst tussen de natuur en de overheid gaat over hoe het menselijk lichaam wordt aangestuurd. Lange tijd gingen biologen ervan uit dat onze hersenen de lakens uitdelen. Het lichaam werd vergeleken met een machine, het hoofd met de machinekamer. In deze mechanistische visie is sprake van een verticale aansturing, figuurlijk en letterlijk. De laatste twee, drie decennia heeft deze visie plaatsgemaakt voor die van de systeembioïogie. Systeembioïologen beschouwen het menselijk lichaam meer als een entiteit die als één geheel functioneert dankzij een nauwe samenwerking en interactie tussen cellen, hormonen en organen. Want niet alleen de hersenen blijken het lichaam aan te sturen, ook de anderhalve kilo aan bacteriën in de darmen bijvoorbeeld.

De structuur van (overheids)organisaties wordt vaak vergeleken met die van een hark: een piramidale figuur, waarbinnen functies en afdelingen allemaal onder één centraal punt terechtkomen. Al meer dan anderhalve eeuw is die hiërarchische structuur het dominante model. Nog steeds is de overheid zo georganiseerd: verticaal gestuurd en verkokerd, met afdelingen en mensen die afgebakende taken uitvoeren. Op rijksniveau is dat met een divisiestructuur waarbinnen de departementen hun eigen interne biotopen hebben met een autonome organisatie-inrichting en autonome keuzes over ICT-systemen. De departementen beroepen zich ook geregeld op artikel 44 van de Grondwet, waarin staat dat alleen hun minister verantwoordelijk voor ze is. Waarmee ze zeggen: dit is óns territorium, bemoei je er niet mee! Het bedrijfsleven heeft die verticale divisiestructuur al lang achter zich gelaten. Waarom de Nederlandse overheid niet?

De structuur van (overheids)
organisaties wordt vaak
vergeleken met die van een
hark: een piramidale figuur,
waarbinnen functies en afdelingen
allemaal onder één centraal punt
terechtkomen

Om die verticale overheidsorganisatie heen is een systeem van checks and balances opgetuigd, dat bestaat uit tal van autonome adviserende, uitvoerende en controlerende partijen. De interactie tussen die verkozende overheid enerzijds en het satellietstelsel dat haar omringt anderzijds is vaak óók verticaal georganiseerd: van boven naar beneden en van beneden naar boven. Om in de beeldspraak te blijven: van hoofd naar ledematen en van ledematen naar hoofd. Niet, zoals in het lichaam gebeurt, horizontaal: van het ene orgaan naar het andere. Dus is de vraag: wat kunnen we leren van het menselijk lichaam?

8.2 Position paper van Enthoven en Nooren

VOER VOOR EEN INSPIREREND TOEKOMSTMODEL

Irene Nooren en Guido Enthoven schreven de position paper over dit onderwerp. Nooren is systeembiooloog en specialist op het gebied van biomimicry. Ook is ze strategisch adviseur bij SURF, de ICT-coöperatie van Nederlandse onderwijs- en onderzoeksinstituten. Guido Enthoven is directeur van het Instituut Maatschappelijke Innovatie (IMI). Hij promoveerde op de informatierelatie tussen regering en parlement met het proefschrift *Hoe vertellen we het de Kamer?* Nooren en Enthoven zijn beiden lid van de maatschappelijke coalitie Over Informatie Gesproken.

In hun paper stellen de auteurs de vraag of biologische principes bruikbaar zijn om het openbaar bestuur in relatie tot de samenleving te verbeteren. Nee én ja is hun antwoord. Kijkend naar aard, doel en werking van de systemen van de natuur en die van het openbaar bestuur zijn er grote verschillen. Maar er zijn ook belangrijke overeenkomsten, en de verschillen kunnen voer zijn voor een inspirerend toekomstmodel. De auteurs vermoeden dat 'organisch besturen', zoals dat in de natuur gebeurt, zich best zou kunnen ontwikkelen tot een nieuwe ideologie.

De belangrijkste overeenkomst, de basis van de analogie tussen overheid en een biologisch systeem, is dat er bij beide sprake is van een complex samenhangend geheel dat zich voortdurend moet aanpassen aan veranderingen in de omgeving, zoals ook uit het Yellowstone-verhaal blijkt. Kenmerk van complex-adaptieve systemen is dat de individuele actoren zelfstandig op veranderingen in hun omgeving reageren. In het geval van de overheid zijn die actoren ambtenaren, beleidsmakers en burgers, betrokken bij de besluitvorming of de uitvoering. Beslissingen en acties van de een hebben invloed op de ander én op het hele systeem.

Zowel in de natuur als in het openbaar bestuur is het samenspel van groot belang. In de natuur gaat het om het samenspel tussen cellen, organen en organismen; in het openbaar bestuur tussen burgers, ambtenaren, organisaties en bestuurders. In de natuur zijn er allerlei processen om kennis uit te wisselen, in het openbaar bestuur ook. Nog een overeenkomst: beide hebben een informatiehuishouding. De vergelijking doortrekkend: zoals het lichaam organisch wordt bestuurd, kan dat ook in het openbaar bestuur.

ALGEMENE BEGINSELEN VAN ORGANISCH BESTUREN

Voor organisch besturen formuleren Enthoven en Nooren een aantal algemene beginselen, vallend onder vier noemers: responsiviteit, lerend vermogen, sturing en organisatie en informatie-ordening.

RESPONSIVITEIT

Om responsief te zijn moet de overheid de sensitiviteit hebben om veranderingen en signalen in de samenleving op te pikken en te begrijpen en zich eraan aan te passen. Daarvoor moet zij beschikken over actoren die de omgeving waarnemen, als voelsprietten in de natuur. Dat moeten liefst zo divers mogelijke functionarissen zijn.

Terzijde: Sensitiviteit wordt niet alleen beter door diversiteit, maar ook door een breder bereik: ambtenaren moeten naar buiten om signalen op te vangen, hun kantoor uit. Vervolgens moet er wel iets met die signalen worden gedaan en dat gebeurt nu te weinig. Ze delven het onderspit tegen de interne krachten, en slecht nieuws of kritiek wordt vaak gezien als 'een indringer'. Mensen met een gebrek aan sensitiviteit, mensen die signalen van hun lichaam negeren, krijgen vroeg of laat een systeemfalen en dat lijkt bij de overheid ook aan de hand te zijn. "Voor je het weet, heb je een bypass nodig", luidde een waarschuwing.

In de natuur is het aanpassingsvermogen op diverse niveaus georganiseerd. Elke verandering leidt tot nieuwe informatie en er zijn allerlei feedbackmechanismen die ervoor zorgen dat op zo'n verandering de juiste actie volgt. Ook de overheid kan mechanismen instellen om feedback te krijgen van burgers, experts en andere belanghebbenden. Die feedback is input om beleid en dienstverlening bij te sturen. In de ver-

gelijking met het menselijk lichaam zijn minister en Tweede Kamer het centrale zenuwstelsel dat de keuzes maakt, en ambtenaren het autonome zenuwstelsel dat als sensor fungeert. Ambtenaren moeten in deze rol de vrijheid hebben om te handelen. In dit complexe geheel moet de overheid kaders scheppen die verbindingen bevorderen. Informatie en kennis moeten vrij kunnen stromen tussen twee belangrijke groepen: ambtenaren en Kamerleden. De zogeheten Oekaze-Kok (1998), die dicteert dat ambtenaren alleen feitelijke informatie aan Kamerleden, journalisten en anderen mogen geven en uitsluitend met toestemming van de minister, is vanuit het perspectief van een kennissamenleving dan ook ‘niet goed verdedigbaar’; ook niet na de versoepeling ervan in 2020. “Vanuit biologisch perspectief is het alsof twee cruciale lichaamsfuncties, zoals de hart- en longfunctie, van elkaar losgekoppeld worden. Dat is voor het voortbestaan van het organisme niet verstandig.”

**Dat het openbaar bestuur
onvoldoende lerend vermogen
heeft, is terug te voeren op zijn
beperkte capaciteit om gebruik
te maken van ‘collectieve
denkkracht’**

Om de responsiviteit te vergroten kan de overheid ook gemeenschappelijke terreinen (‘commons’) creëren of simpele regels afspreken voor communicatie. De auteurs gebruiken de term ‘zwermintelligentie’, een fenomeen in de natuur waarbij eenvoudige regels tot complexe patronen leiden. Hoe een zwerm spreeuwen dat precies doet, is een raadsel. Er is geen ‘zwermleiderschap’ en toch komen ze gezamenlijk ergens aan. Van het beeld heb ik al eens gebruikgemaakt in mijn reactie op de brief van de secretarissen-generaal aan oud-informateur Ronald Plasterk, van januari 2024. Daarin constateerde ik dat de overheid een proces van transformatie nodig heeft dat richting geeft, niet een uitgestippeld pad. Leid al die afzonderlijke verbetertrajecten die ergens ‘in de lijn zijn gezet’ meer als een zwerm.

LEREND VERMOGEN

Dat het openbaar bestuur onvoldoende lerend vermogen heeft, is terug te voeren op zijn beperkte capaciteit om gebruik te maken van ‘collectieve denkkraft’. Dat uit zich in gebrekkige participatie en een beperkte blik op de lange termijn. De overheid kan participatie vergroten door de juiste mensen als voelsprietten bij de organisatie te betrekken. Enthoven en Nooren pleiten voor burgerparticipatie, maar zeggen erbij: zorg er wel voor dat je een representatief forum om tafel krijgt en niet alleen de *usual suspects* of de notoire klagers.

Kan de overheid zich niet snel genoeg aanpassen, dan kan het opportuun zijn om samen te werken met ‘soorten’ die dat wel kunnen. In het lichaam is het microbiom – de bacteriën, virussen, gisten en schimmels in onze darmen – zo’n soort. De vergelijking doortrekkend naar de overheid is de suggestie om innovatie-afdelingen naast de uitvoering in te richten. Zij kunnen dan versneld aanpassingen in gang zetten. Voor zo’n nevenschikking van innovatie en optimalisatie van processen pleit ook het feit dat bestuur en politiek veranderingen vaak sneller willen dan overheidsorganisaties aankunnen. Vanaf de zijlijn opererend kan je echt een deuk in een pakje boter slaan.

STURING EN ORGANISATIE

Eigenlijk is er in de natuur geen sprake van sturing, maar van regulering. Dingen ontstaan op een geïntegreerde manier uit de interacties tussen individuele componenten. Gedistribueerde besluitvorming is de standaard: het geheel van cellen, organen, inclusief het microbiom in de darmen, besluit gezamenlijk over het lichaam. Centrale besluitvorming door de hersenen gebeurt alleen als er snel en acuut beslissingen moeten worden genomen bij cognitieve en motorische functies. De centrale en de gedistribueerde regulerende systemen werken wel nauw samen. Cellen, weefsels en orgaansystemen hebben bovendien ieder een vorm van zelfsturing en zelforganisatie. De overheid kan deze principes kopiëren door netwerken te bevorderen. In netwerksturing is er samenwerking, coördinatie en besluitvorming tussen meerdere actoren, organisaties of belanghebbenden en dat is horizontaal georganiseerd. Niet alleen voor beleidsvorming, maar ook voor de uitvoering. Daarmee wordt de verkokering doorbroken waarvan de overheid zo’n last heeft. Het gaat erom dat wordt gedacht in data-ecosystemen, waarbij ook het maatschappelijk middenveld en private organisaties betrokken zijn.

INFORMATIEORDENING

In systemen in de natuur is informatie nodig die inzicht geeft in de samenhang en functies van die systemen. In de vertaling naar het openbaar bestuur heeft een responsieve overheid informatie nodig om beslissingen te nemen en acties te coördineren. Netwerken tussen actoren vormen het fundament voor het architectuurontwerp van die informatiesystemen. In de natuur is sprake van natuurlijke selectie, in het openbaar bestuur kan de overheid publieke waarden gebruiken als leidraad voor de regie op structuur en de technologie.

Het is zinvol om informatiestromen en -systemen in te richten naar hun functie: behoud, groei, snelle of langzame reactie. De auteurs vergelijken de informatiehuishouding van de overheid met het DNA in het menselijk lichaam. Op verschillende niveaus zijn er gemeenschappelijke informatiebronnen en -systemen (de eerdergenoemde commons) die op elkaar zijn afgestemd en met elkaar communiceren. Dat zorgt ervoor dat informatie effectief wordt gedeeld en beheerd en dat de privacy en veiligheid van gegevens worden beschermd.

Analoog aan het menselijk DNA moet de overheid een gemeenschappelijke digitale infrastructuur inrichten. In het lichaam zijn de informatiesystemen flexibel toepasbaar, ook al zijn ze als standaardmechanisme ingericht. Binnen de overheid neemt ieder ministerie autonome beslissingen over zijn informatiehuishouding, waar allerlei verschillende systemen voor bijvoorbeeld documentmanagement en archivering uit rollen. Zorg liever voor een gemeenschappelijke basisinfrastructuur met vaste standaarden.

8.3 Bruikbare inzichten uit biomimicry

De verkenning van de natuur en het menselijk lichaam als inspiratiebron voor de noodzakelijke veranderingen in de overheidsorganisatie heeft een aantal van mijn denkbelden versterkt, en er enkele aan toegevoegd.

HORIZONTALE NETWERKSTRUCTUUR IS NODIG

Het belangrijkste dat we van de systeembioïogie kunnen leren, is dat delen van een lichaam zich organisch tot een onnavolgbaar, zich almaar aanpassend geheel vormen en dat zij dat niet alleen doen dankzij aansturing door de hersenen, maar mede dankzij een netwerk van wederzijdse interacties en afhankelijkheden. Dat inzicht is een extra onderbouwing

van de conclusie dat de overheid af moet van haar verticale, mechanistische ordening ten faveure van een meer horizontale, netwerkmachtige, organische structuur. De netwerken moeten als communicerende vaten fungeren, zodat informatie onbelemmerd over en weer kan stromen en een vraagstuk als vanzelf vanuit verschillende perspectieven kan worden bekeken.

MEER DENKEN VANUIT PERSPECTIEF VAN ECOSYSTEEM

Andere lering uit de voorbeelden van de natuur en het menselijk lichaam is dat de overheid meer moet denken vanuit de biotoop, vanuit een ecosysteem-perspectief. Vanuit het hele systeem en niet alleen vanuit individuele organismen. Systemisch denken dus. Vertaal dat naar overheid en openbaar bestuur en het betekent: niet alleen naar je eigen ministerie kijken, maar ook naar het maatschappelijke veld eromheen. Dat betekent: zorgen dat de buitenwereld om tafel zit als je beleid bedenkt, normen stelt of besluiten neemt. Verzuim dat en de stem van stafafdelingen – de interne organisatie dus – wordt doorslaggevend. En daarmee is de publieke waarde onvoldoende gediend.

“DENKEN VANUIT HET ECOSYSTEEM HEEFT EEN ENORME POTENTIE”

De transformatie van de overheid begint bij het ‘mentale model’ van haar leiders, vindt Jaring Hiemstra. “De Duitse organisatiedeskundige Max Planck zei ooit: ‘Als je de manier verandert waarop je naar dingen kijkt, veranderen de dingen waarnaar je kijkt.’” Persoonlijk voelt Hiemstra een diepe verwantschap met de natuur. “Als geboren Fries, opgegroeid in een gezin met veel belangstelling voor de omgeving en het landschap, zit dat verhaal in mij. Door meer vanuit een ecosystemisch perspectief naar het openbaar bestuur te kijken, kunnen we een grote volgende stap zetten.”

Een van de acht metaforen die organisatiekundige Gareth Morgan in 1986 introduceerde om organisaties beter te begrijpen, was die van de machine; een andere die van de levende organismen. Hiemstra constateert dat de Nederlandse overheid in de fase tussen die twee in zit. Hiemstra is bestuurskundige en oprichter-partner van advies- en trainingsbureau Hiemstra & De Vries. “We bewegen in de richting van de metafoor van het levend organisme, hoewel we de precieze betekenis daarvan nog verder moeten doorgronden. De metafoor van de machine, de mechanische visie op besturen en organiseren, is in ieder geval end-of-life. Die werkt niet meer voor de enorme opgaven waarvoor de maatschappij staat. Om een circulaire economie of een energietransitie te realiseren, zal de overheid zélf moeten transformeren.”

Ter illustratie van die onhoudbaarheid noemt Hiemstra enkele cijfers: het aantal ambtenaren bij de Rijksoverheid groeide tussen 2016 en 2021 van

109.581 naar 131.100. De inhuur van externen verdubbelde. Ook de digitale mogelijkheden breidden zich expansief uit. Desondanks steeg de productiviteit van de kerndepartementen tussen 2012 en 2019 niet. Provincies en gemeenten lieten eenzelfde ontwikkeling zien. Andere problematische gevolgen van de mechanische visie en sturing die de bestuurskundige signaleert: traagheid in het leervermogen van de overheid, een overmaat aan aansturing op de uitvoering en een overload van beleid die het lastig maakt om samenhangende oplossingen te realiseren.

OVERZICHTELIJKE DEELPROBLEMEN

De typering van de overheid als verticaal en verkokerd deelt Hiemstra dan ook. “De verkokering is een uitingvorm van die mechanische manier van kijken. De essentie daarvan is: we delen de complexe maatschappelijke werkelijkheid op in overzichtelijke deelproblemen. Voor elk deelprobleem maken we beleid, stellen we een programma-

Als je de lijn van organisch besturen naar het staatsrecht doortrekt, kom je eigenlijk terug bij de brongedachte van Thorbecke

manager aan, schrijven we een uitvoeringsplan en wijzen we budgetten toe. Daardoor ontstaan allemaal schotten van boven naar beneden: afvalbeleid, fietspadenbeleid, woningbouwbeleid, enzovoort. De bedrijfsvoeringskolommen als hr en Inkoop hanteren dezelfde logica. We maken iemand verantwoordelijk voor een deelprobleem en denken dat de optelsom van de delen een sterk geheel zal vormen. Toen de problemen daarmee niet opgelost werden, hebben we er een hele hulpstructuur van overleggen aan vastgeplakt. Dat maakte het nog complexer en het werkte ook niet. Nu is het systeem vastgelopen.”

Het mechanisch denken en besturen heeft overigens wel grote voordelen gehad, haast Hiemstra zich te benadrukken. “Financiële beheersbaarheid bijvoorbeeld. In de jaren zeventig en tachtig had de overheid haar financiën niet onder controle, nu wel. Via de kokers kun je een idee of plan ook goed van beleid naar uitvoeringsniveau cascaderen. Winst van de mechanische manier van besturen zie je terug in prima functionerende organisaties zoals het Centraal Justitieel Incassobureau, de RDW en gemeentelijke instanties als Stadsbeheer

en Stadsreiniging. De uitdaging is het om een volgende stap te zetten in de organisatie van het openbaar bestuur: de goede elementen van deze manier van denken en organiseren behouden, en tegelijkertijd werken vanuit een nieuw perspectief.”

EENHEID EN DUBBELHEID

Jaring Hiemstra is een pleitbezorger van organisch besturen en van holistisch, systemisch denken. Een deel is altijd onderdeel van een groter geheel. Het heeft een bestaansrecht in zichzelf, maar is tegelijkertijd met andere delen verbonden, legt hij uit. “Door die mechanische manier van denken zijn we dat besef uit het oog verloren. Als je de lijn van organisch besturen naar het staatsrecht doortrekt, kom je eigenlijk terug bij de brongedachte van Thorbecke: het Rijk is een deel, provincies zijn delen, gemeenten zijn delen, maar tezamen vormen ze één staatsbestel. Die eenheid én die dubbelheid zitten allebei in zijn denken over de staat. Ook Thorbecke was geïnspireerd door de organische school.”

Het is een interessante vraag hoe de overheid het organisch besturen in de praktijk moet vormgeven. “Er zitten verschil-

lende dimensies aan. Een voorbeeld: als je geslaagd bent voor je rijbewijs, moet je twee keer naar het gemeentehuis om het in ontvangst te kunnen nemen. Gemeente, CBR en RDW spelen een rol in dit proces. CBR-directeur Alexander Pechtold wil uitgaan van het gebruikersgemak van de burger en dat proces zodanig vereenvoudigen dat de burger niet meer op en neer naar het gemeentehuis hoeft, maar zijn rijbewijs meteen in een app aantreft. Daarvoor moeten die drie autonome partijen het eens zien te worden. Hoe gaan zij voor zo'n doorbraak zorgen?" Wat daarbij ontbreekt is de besturing van deze organisatie-overstijgende innovaties. "Het loopt vast, omdat het denken vanuit het ecosysteem en de governance om versnelling in dit soort innovaties te krijgen, niet aanwezig zijn. Overheden moeten nadenken over de vraag: hoe zien dit soort innovatie-pipelines eruit en hoe beslissen we daarover?"

UNIFORMERING VAN BEGRIPPEN

In de manier waarop Nederland zijn digitalisering verder wil vormgeven, zijn de contouren van organisch besturen al wel zichtbaar. "In de Interbestuurlijke Datastrategie staat het idee van een federatief datastelsel centraal. Dat kun je zien als een data-ecosysteem voor de overheid. Het is een doorontwikkeling van de basisregistraties die Nederland al in een vroeg stadium heeft opgezet, wat een goede aanpak was. Hetzelfde geldt voor geodata. Daar zijn we in de wereld zelfs *leading* in. ProRail, NS, waterschappen, gemeenten; ze werken allemaal met dezelfde digitale kaarten.

Als de overheid meer van dat soort losse componenten kan maken en met API's aan elkaar kan verbinden, worden haar prestaties veel beter. Het is eigenlijk een modulaire manier van denken over organiseren en verbindingen maken."

Het concept van de Belgische Kruispunbanken kan ook op Hiemstra's instemming rekenen. "Vooral hun proactieve dienstverlening is geweldig. Wat ze daar ook erg goed hebben gedaan, is de semantiek: wat betekenen de woorden die we gebruiken precies? Wat verstaan we onder een 'huishouden', een 'gezin'? Organisaties hebben daar vaak andere definities voor, waardoor data niet te vergelijken of te combineren zijn. Uniformering van de begrippen, zoals voorgesteld in een Algemene informatiewet, is echt nodig. Dat zal stapsgewijs moeten en wellicht nog tien jaar duren, maar het is de weg voorwaarts."

BETERE BESLISSINGEN NEMEN

De waarde van digitalisering in de transformatie naar organisch besturen valt nauwelijks te overschatten. "Nu is er een paradox: bij de overheid wordt veel gedigitaliseerd, maar de indruk is dat de resultaten niet beter worden. Digitaliseren kent namelijk wel een risico: als je de werkwijzen vanuit die mechanische manier automatiseert zonder te innoveren, maak je het probleem alleen maar groter. Wat het gemiddelde managementteam aan digitale informatie tegenwoordig mee naar huis krijgt, is voor een mens niet meer te behappen. De vraag is dus: hoe gaan we digitalisering

Het probleem is dat veel leiders in het publieke domein niet doorgronden aan wat voor eisen een organisatie moet voldoen om goed gebruik te maken van de potentie van digitalisering

voor ons laten werken? Hoe krijgen we minder documenten, meer samenhangend inzicht en betere besluitvorming?”

Hiemstra maakt een bruggetje naar de uitvoerend professional en zijn relatie tot de burger. “Nu wordt digitalisering vaak ingezet om de professional administraties te laten bijhouden, maar digitalisering kan hen juist helpen om betere ambtenaren te worden. Net als andere mensen maken ook professionals denkfouten en hebben vooroordelen. Met behulp van data kan je mensen daarvan bewust maken en het gesprek erover voeren. Ik heb data gebruikt om het werk van re-integratiemedewerkers bij de sociale dienst te analyseren. Daardoor zag je dat sommige interventies niet hielpen, maar toch werden ingezet. Of dat een bepaalde medewerker een voorkeur had voor interventie A, terwijl een andere juist B prefereerde. Digitalisering kan de professional inzichten geven om betere beslissingen te nemen.”

GEBREK AAN DIGITAAL LEIDERSCHAP

Organisch besturen en denken vanuit het hele ecosysteem heeft een enorme potentie, is Hiemstra's inschatting. En

ook daar kan digitalisering een doorslaggevende rol in spelen. “Er is nu veel verspilling: we doen allemaal kleine dingen, een pilot hier en een pilot daar, maar het komt niet verder. Het probleem is dat veel leiders in het publieke domein niet doorgronden aan wat voor eisen een organisatie moet voldoen om goed gebruik te maken van de potentie van digitalisering. Ze zijn zich er bijvoorbeeld onvoldoende van bewust wat een goede informatiearchitectuur oplevert. Hoe belangrijk is het voor mijn organisatie om effectieve kernregistraties te hebben? Managers, meestal mensen met een bestuurskundige of bedrijfskundige opleiding, zijn zich er diep van bewust dat personeel en financiën hun cruciale *assets* zijn, maar de waarde van de digitale *assets* kunnen ze lastig doorzien. De grote waarde die bedrijven als Apple en Google hebben gecreëerd, is niet alleen het gevolg van hun deskundige mensen of mooie kantoren. Die zit in de digitale *assets* en het intellectueel eigendom.”

De overheid heeft die mogelijkheden in principe ook. “Aan onze basisregistraties en geodata zie je de kracht die

Signalen komen te weinig en te langzaam binnen. Het duurt soms wel vier jaar voordat ze van uitvoering naar beleid doorsijpelen

dat kan hebben, en omgekeerd: aan de decentralisatie van de jeugdzorg welke tragische gevolgen een verkeerde aanpak kan hebben. Elke gemeente ging op eigen houtje producten en productcodes definiëren. Dat heeft een bak geld gekost, die in rook is opgegaan omdat de ‘digitale onderkant’ veel te ingewikkeld is gemaakt. Het zou geweldig zijn geweest als de jeugdzorg decentraal was georganiseerd, maar de data – de IT-onderkant – gestandaardiseerd zou zijn. Er zijn deeltjes van gemaakt, maar je had het als één ecosysteem moeten organiseren. Zo’n aanpak is het gevolg van een gebrek aan digitaal leiderschap.”

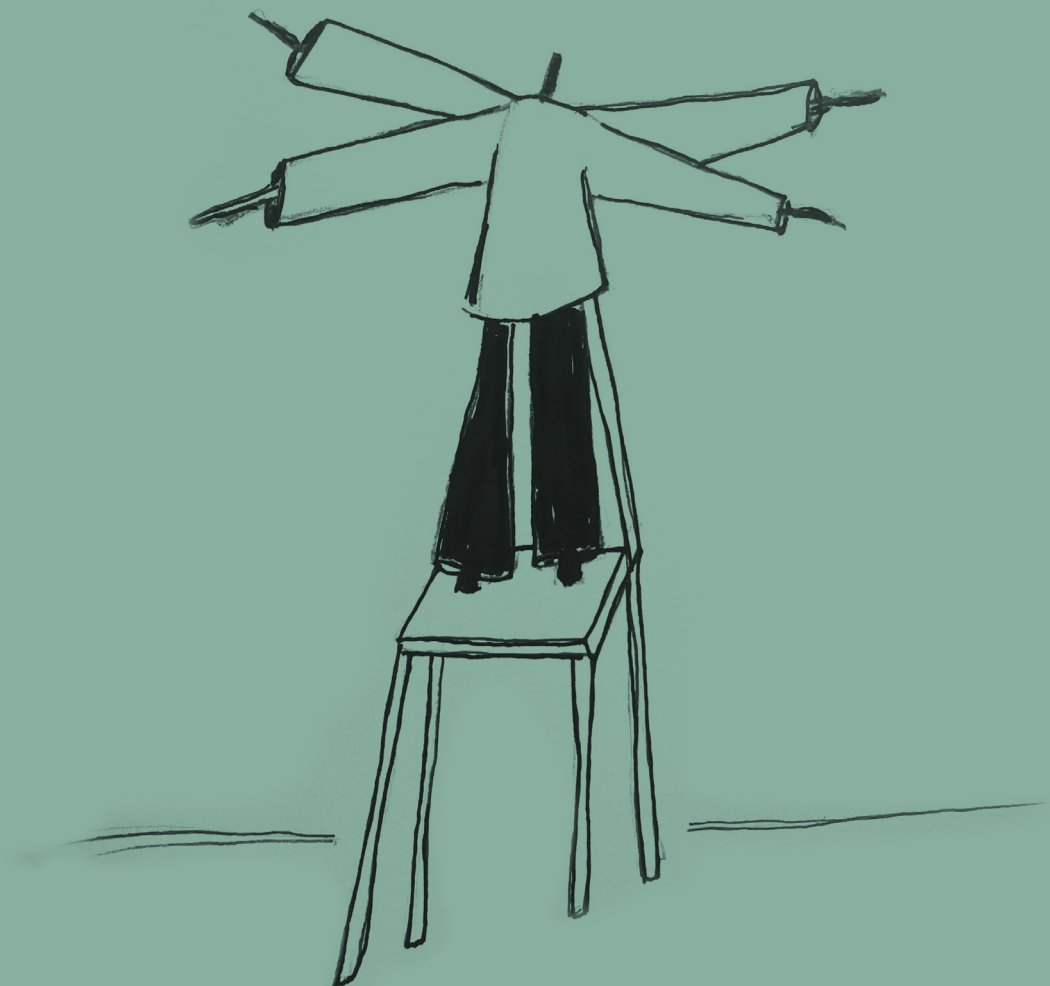
ACTUELE INFORMATIE

De potentie van digitalisering onvoldoende benutten leidt ertoe dat de overheid veel zaken níét kan. “De overheid denkt vaak nog in documenten, in brieven. Die worden als pdf opgeslagen, in iBabs bewaard en dan heet het digitaal te zijn geworden. Wil je weten hoeveel overtredingen er het afgelopen halfjaar bij zware chemische bedrijven zijn geweest, dan geef je een onderzoeksopdracht aan een extern bureau. Die vraagt gegevens op bij de omgevingsdiensten en produceert een rapport. Dat is meteen al te oud om er actuele maatregelen

op te baseren.” Met die manier van werken moet de overheid stoppen. “Signalen komen te weinig en te langzaam binnen. Het duurt soms wel vier jaar voordat ze van uitvoering naar beleid doorsijpelen. Je moet over actuele informatie kunnen beschikken. Zodat het bijvoorbeeld opvalt dat er in Groningen een scherpe daling in het aantal overtredingen is. Wat doen ze daar anders en wat kunnen we daarvan leren? De metafoor van organisch besturen, van data die ongehinderd door het hele ecosysteem stromen, biedt de mogelijkheid om van langcyclisch naar kortcyclisch leren over te stappen. Dus niet eens in de vier jaar een evaluatie produceren, maar afwijkingen en bijzonderheden signaleren en analyseren op het moment dat ze zich voordoen. In de nieuwe wereld zéé je gelijk dat er iets raars gebeurt. Dat is de enorme potentie van het slimme gebruik van data: het maakt je als overheid responsiever, sneller een betrouwbaarder.”

De transformatie naar dat einddoel begint uiteindelijk bij mensen. “Hoe ze naar de samenleving, organisaties en digitalisering kijken, maar vooral: hoe ze over elkaar denken. Vertrouwen of wantrouwen ze de ander? In strategie-

trajecten ontmoet ik vaak managers en bestuurders die vinden dat hun organisatie moet veranderen, zij plaatsen zichzelf daarbuiten. Zij zijn het subject, de organisatie het object en in dat mechanische denken staan die twee tegenover elkaar. Maar in de organische zienswijze zijn ze allebei onderdeel van hetzelfde: de natuur. Daarom zeg ik vaak tegen managers: het begint bij jezelf. Als je echt wilt veranderen, zul je ook moeten reflecteren op je eigen perspectief. Anders creëer je alleen maar nieuwe dingen in een oud frame.”



HOOFDSTUK 9

ROL EN POSITIE VAN CIO RIJK

9.1 Behoefte aan een ander soort CIO Rijk

Om het belang van de rol en positie goed neer te zetten eerst de officiële omschrijving van de directie CIO Rijk: “De directie CIO Rijk bevordert de optimale vormgeving van de informatisering en ICT in het Rijk en zelfstandig bestuursorganen (zbo’s). Dat doet de CIO door het stellen van kaders en daarop toe te zien. Hiermee levert de directie tevens een bijdrage aan de efficiency en effectiviteit van de rijksdienst als geheel. Om dit te bereiken is de directie verantwoordelijk voor het maken van i-beleid en -kaders voor de rijksdienst en op de naleving daarvan toe te zien, doorvertaling en invulling van overheidsbrede i-kaders binnen de Rijksdienst, het versterken van de i-functie binnen het Rijk, het (verder) ontwikkelen van het rijksbrede CIO-stelsel, het toetsen van grote projecten binnen de Rijksoverheid en publiekrechtelijke zbo’s (hiertoe is het Bureau ICT-toetsing opgericht). De CIO Rijk is tevens voorzitter van het CIO-beraad, waar de CIO’s van de ministeries en enkele grote uitvoeringsorganisaties in deel nemen.”

Met ‘CIO Rijk’ wordt zowel de directie als de directeur van de directie aangeduid. Met ‘rijks-CIO’ en ‘CIO’ doelen we op de chief information officers die zitting hebben in het CIO-beraad.

HOE HET ANDERS KAN

Een andere inrichting van processen en informatiedeling vraagt om een ander soort chief information officer dan de huidige rijks-CIO. Anno 2024 is de functie vooral gericht op beleid maken voor IT-beheer. Maar wat we nodig hebben is sturing op de gehele i-functie. De CIO van vandaag moet vanuit de mogelijkheden die de i-functie biedt de transformatie naar een proactieve, responsieve overheid leiden. Dat betekent concreet dat hij meer bevoegdheden moet hebben, apart op data moet kunnen sturen, sterk stuurt op innovatie, en moet bijdragen aan het veranderen van het divisiemodel naar een overheidsbrede shared serviceorganisatie. Privacy, beveiliging, archivering en openbaarheid moeten als één samenhangend geheel ingericht en aangestuurd worden, in plaats van als aparte stafafdelingen. Architectuur, een informatieplan, standaardisatie en interoperabiliteit zijn de sturingsinstrumenten waarvan de CIO zich daarbij bedient.

Terzijde: De CIO moet vooral de doelstellingen van de organisatie kunnen vertalen naar de mogelijkheden en beperkingen van de IT. Hij moet een structuur neerzetten die toekomstvast is, waarbij vooral de waarde van goede communicatie niet onderschat moet worden. De CIO spreekt idealiter – ook – de taal van het bestuur en niet alleen in IT-jargon: je bent een goede CIO als je bent ingebed in een wereld die jou begrijpt. Uiteraard ligt de bal niet alleen bij de CIO. Het zou mooi zijn als de taken en bevoegdheden structureel worden opgenomen in het kabinetsbeleid. Bijvoorbeeld door de CIO aan tafel te zetten bij de bewindspersonen die aan de slag gaan met grote opgaven als wonen, klimaat, migratie en zorg. En door alle CIO's van de Rijksoverheid een dag in de week bij elkaar te zetten, zodat zij kunnen werken aan een nieuwe basisinfrastructuur voor de overheid. Elk ministerie zou een onderdeel moeten krijgen dat gaat over data, zoals elk ministerie ook een directie heeft voor financiële zaken.

BEVOEGDHEDEN BETER REGELEN

Een CIO zonder de juiste positie, bevoegdheden en middelen kan niet doen wat hierboven is geschetst. Daarom is in het concept voor de Algemene informatiewet opgenomen dat de bevoegdheden van de CIO Rijk en de CIO's van de departementen beter worden geregeld. Datzelfde moet gebeuren voor de bevoegdheden van de minister van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris Digitalisering. De mate waarin er op dit moment sturing gegeven kan worden, is te gering. Er is simpelweg te weinig doorzettingsmacht; een CIO Rijk moet op het niveau van secretaris-generaal zitten, de hoogste ambtenaar dus, en dat is nu niet het geval. En we moeten af van al die aparte C-functies als CDO (chief data officer), CPO (chief privacy officer), CTO (chief technology officer), enzovoort. Met daaromheen in detail uitgeschreven wie wat aan wie rapporteert; dat is een typische uitwas van een bureaucratisch model. Een CIO moet een samenhangende advisering richting de uitvoering kunnen geven en integrale interventies kunnen doen, zonder op allerlei afdelingsmuren te stuiten. Een beter model biedt het negen-vlakmodel van Rik Maes met z'n ICT-kolom, informatiekolom en primaire processen.

De CIO 1.0 functioneert vooral in de IT-kolom en is verantwoordelijk voor IT-beheer. De CIO 2.0 werkt in de informatiekolom en zorgt voor het leveren van informatievoorziening aan de business. De CIO 3.0 werkt vanuit de primaire processen. Die staan centraal en de CIO draagt bij aan

innovatie daarvan; aan verhoging van de publieke waarden van de organisatie door goede digitalisering. Die bepalen de informatiebehoefte die vervolgens door de andere kolommen moet worden gerealiseerd. Allemaal in samenhang met elkaar. De CIO 3.0 is de rijks-CIO die mij voor ogen staat.

NIEUWE ARCHITECTUUR NODIG

Eigenlijk moeten we terug naar de jaren tachtig toen BZK bepaalde applicatieontwikkelingen kon tegenhouden in de ministerraad. Dat kón gewoon. Maar heden ten dage doen we heel veel een-op-een: elk afzonderlijk organisatieonderdeel heeft relaties met bepaalde software-ontwikkelaars. Per afdeling, per applicatie doen we een inkoop. In mijn proefschrift *De infocratie*, dertig jaar geleden geschreven, stelde ik al dat informatietechnologie zo breed in gebruik is dat zij vraagt om een transformatie van een verticaal politiek-bestuurlijke, bureaucratische overheid naar een horizontaal, integraal samenwerkende overheid. Dat denken en doen vanuit de eigen afdeling, vanuit een divisiemodel – vaak met artikel 44 van de Grondwet als rechtvaardiging – past zoals eerder gezegd niet bij de huidige netwerksamenleving. Ook om die reden wil ik een aantal overkoepelende sturende bevoegdheden voor de CIO. Zodat hij het responsieve overheidsdenken kan faciliteren vanuit ICT en digitalisering.

Dat staat in een rechtstreekse relatie tot de architectuur. Voor een proactieve, responsieve overheid is een nieuwe architectuur nodig. Die architectuur moet worden ingericht naar soorten werk, niet naar organisaties. Dus: we hebben een architectuur voor proactieve dienstverlening, een architectuur voor handhaving, een architectuur voor inspectie, enzovoort. Als er een bouwopdracht is voor een bepaalde applicatie – laten we zeggen voor handhaving –, dan legt de minister die naast de architectuurafspraken voor handhaving. Voldoet de opdracht aan de afspraken, dan kan de aanbesteding doorgang vinden. Simpel. In het bedrijfsleven is dit model al lang ingeburgerd.

Terzijde: Een goede IT-architectuur is een afgeleide van de business-architectuur, waarin je vastlegt hoe je de burger wilt bedienen. Dat is helemaal verdwenen bij de overheid. Als je vaststelt wat de toegevoegde waarde van de overheid voor de burger is, dan kun je die vertalen naar de uitvoeringsorganisatie. Er moet autoriteit zijn, een

besturingsmodel vanuit de maatschappelijk toegevoegde waarde van de overheid. Nu ligt de focus bij de Nederlandse overheid te vaak op de details, de grote lijnen ontbreken. En wordt inderdaad geprobeerd om alles van bovenaf te sturen. Wellicht kan het Deense model hulp bieden. Daar legt de centrale overheid de kaders vast, de andere overheden mogen zelf weten hoe ze die invullen. Bovendien moet de overheid voor elk project verantwoorden wat de toegevoegde waarde is voor de burger. Het kán dus wel.

9.2 Position paper ECP

ECP | Platform voor de InformatieSamenleving heeft een aantal CIO's en CTO's geïnterviewd over de vraag wat de CIO Rijk kan leren van de CIO's in het bedrijfsleven. Het resultaat is de position paper met de on-dubbelzinnige titel *Drie CIO's en een CTO over informatiehuishouding in een responsieve organisatie*. Jolanda Bakker en Jelle Attema zijn de auteurs van deze publicatie. De geïnterviewden zijn Simon Vermeer (CIO Erasmus Medisch Centrum), Aart Slagt (CIO KLM), Jennifer Crites (CIO PostNL) en Werner Vogels (Vice President en CTO Amazon). Hoe richten zij hun informatiehuishouding in, zodat de organisatie kan antwoorden op nieuwe klantenwensen en inspelen op veranderingen in de markt?

Twee observaties zijn al snel gemaakt: bedrijven verschillen onderling sterk van elkaar en daarmee ook de rol van hun CIO's en CTO's. Voor de rijks-CIO's constateren de auteurs dat zij voor geheel eigen uitdagingen staan en dat door de enorme omvang van de rijksorganisatie hun werk vaak meer bestuurlijk en strategisch is dan operationeel.

ROL CIO NU VEEL COMPLEXER

De gemene deler is dat alle geïnterviewde CIO's en CTO's (hierna samengevat als CIO) een cruciale rol hebben bij het op elkaar afstemmen van organisatie en ICT. Zodanig dat hun organisaties adequaat kunnen reageren op veranderingen binnen en buiten de organisatie, en in staat zijn om nieuwe technische mogelijkheden optimaal te benutten. Waar voorheen de CIO de plannen van medeleidinggevendende faciliteerde met ICT, is die rol inmiddels veel complexer geworden. Te onderscheiden in drieën:

- 1 De CIO maakt niet alleen mogelijk wat andere bestuurders bedenken, maar initieert ook verandering. ICT bepaalt immers meer en meer wat een organisatie doet (creëert nieuwe kansen) en is bepalend voor

de wijze waarop een organisatie reageert op interne veranderingen en op die van haar omgeving.

- 2 De CIO faciliteert niet alleen, maar staat waar nodig op de rem; bijvoorbeeld als wensen van bestuurders botsen met de (wettelijke) eisen vanuit wetgeving rond privacy, informatieveiligheid of cybersecurity.
- 3 De CIO richt het ICT-landschap zo in dat de organisatie snel kan reageren op veranderingen en onvoorziene omstandigheden. Dat doet de CIO in de eerste plaats door uitvoering en ontwikkeling nauw samen te laten werken. Daarnaast stuurt de CIO op de ontwikkeling van een helder ICT-landschap met modulaire en generieke componenten die voor verschillende processen en doelen kunnen worden ingezet.

De geïnterviewde CIO's hebben aan de ene kant een dienende rol (automatisering en procesverbetering) en zijn aan de andere kant een gelijkwaardige gesprekspartner bij het bepalen van de strategie van de organisatie: ICT biedt vaak nieuwe strategische mogelijkheden en de mogelijkheid om nieuwe vormen van dienstverlening te ontwikkelen.

De taak die het meest aan de orde komt, is het beheersen van de onzekerheden die nu eenmaal onvermijdelijk zijn bij het ontdekken en realiseren van nieuwe technologische mogelijkheden. Voor de CIO geldt dan ook dat hij in staat moet zijn om door te vragen op technische details om zo tot de kern te komen. Dat vergt diepgaande kennis van – en liefst ook liefde voor – de techniek, maar óók om kennis van de processen.

De CIO moet in staat zijn om de impact van veranderingen op informatieveiligheid, privacy en cybersecurity te analyseren en grenzen te stellen waar die (dreigen te) worden overschreden. Het evenwicht tussen in-

**De meeste organisaties hebben
te maken met legacy-systemen
die niet meer mee kunnen met
de huidige ontwikkelingen,
maar die moeilijk of alleen tegen
hoge kosten kunnen worden
uitgefaseerd**

novatie en veiligheid ligt op het bureau van de CIO, maar die zorgt er ook voor dat de medebestuurders zich bewust zijn van het belang hiervan. Een belangrijke maar vaak onderbelichte taak van de CIO is het onderhoud van de ICT in de organisatie: de hardware én de software. Het is geen uitzondering – noch in de markt, noch bij de overheid – dat ICT zonder enige aandacht blijft doordraaien, ineens tekortschiet, waarna jaren van verwaarlozing onder hoge tijdsdruk, en met hoge kosten en risico's ingehaald moeten worden.

De ontwikkeling van nieuwe systemen en het inkopen en aanpassen van bestaande systemen is ook een hoofdtak van de CIO. De meeste organisaties hebben te maken met legacy-systemen die niet meer mee kunnen met de huidige ontwikkelingen, maar die moeilijk of alleen tegen hoge kosten kunnen worden uitgefaseerd. Wat ook geregeld voorkomt, is dat er gewerkt wordt met standaardsoftware die niet precies doet wat de organisatie nodig heeft, maar waar men het maar mee doet, omdat maatwerk te duur is. Zelf software ontwikkelen is dan de oplossing, maar dat heeft zo zijn eigen uitdagingen blijkt uit de gesprekken met de CIO's.

DRIE LEERVragen VOOR DE DIRECTIE CIO RIJK

Uit deze observaties destilleren de interviewers drie leervragen voor de directie CIO Rijk. Die concentreren zich rond de vraag hoe ICT zo in te richten dat zij kan reageren op nieuwe ontwikkelingen, nieuwe vraagstukken en problemen.

- Hoe zorg je dat ICT-veranderingen in de organisatie een adequaat antwoord vormen op de (veranderende) vraag uit de omgeving en op de behoefte van de uitvoering? Zodanig dat de organisatie optimaal de nieuwe mogelijkheden van digitalisering benut én dat digitalisering optimaal bijdraagt aan strategische organisatiedoelen?
- Hoe zorg je dat vernieuwingen en veranderingen in de ICT die botsen met bestaand beleid en bestaande strategie, worden getoetst en een plaats krijgen? Met name waar dat beleid en die strategie een belangrijk probleem oplossen of een belangrijke bijdrage leveren aan de organisatorische doelen?
- Hoe zorg je dat ICT en processen kunnen reageren op verrassende en niet-voorziene ontwikkelingen en problemen, en storingen sneller worden opgelost?

9.3 Briefwisseling met Lourens Visser

Ik wilde ook mijn licht opsteken over de rol en positie van de CIO Rijk bij Lourens Visser. Vier jaar lang, tot eind 2023, vervulde hij deze rol. Mijn vraag aan hem: als je iets wilt realiseren in termen van in de wet geregelde bevoegdheden, wat zou jij dan wensen voor de CIO Rijk?

Mijn vraag raakt volgens Lourens aan de kern van de positie die de CIO Rijk in het i-stelsel van het Rijk heeft. “Want om de juiste inzet en ontwikkeling van informatievoorziening en ICT bij het Rijk te bevorderen en optimaal vorm te geven, wat grofweg de missie van de directie CIO Rijk is, is natuurlijk meer nodig dan het leveren van kennisproducten en het aanmoedigen van kennisdeling.”

Daarbij doelt hij op de bevordering van de eenheid, kwaliteit of de efficiëntie van de bedrijfsvoering door de ministeries. Daar zijn allerlei kaders voor vastgelegd in stukken als *Coördinatiebesluit van 2020* en *het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021*. Vervolgens doet de CIO Rijk de coördinatie en monitoring van de uitvoering van deze kaders, en de rapportage daarover naar Tweede Kamer en samenleving. Gaat het om echte, harde bevoegdheden dan zijn dat er eigenlijk maar drie: de bevoegdheid van de CIO Rijk om de staatssecretaris Digitalisering rechtstreeks te informeren; de betrokkenheid bij de aanstelling (en eventueel het ontslag) van de departementale CIO's; de aanwijsbevoegdheid voor informatiesystemen die breder dan een ministerie gebruikt worden, dit vanwege interoperabiliteit of beveiliging. De CISO Rijk – chieft information security officer, onderdeel van CIO Rijk – heeft bovendien een coördinatierol bij rijksbrede informatiebeveiligingsincidenten.

Dat dit niet voldoende is, legde Visser al in 2012 voor aan de Commissie-Elias, die onderzoek deed naar de problemen rond overheids-ICT-projecten: “Een CIO kan pas meer betekenen dan alleen een visie neerleggen en beleid formuleren, als hij ook daadwerkelijk mandaat – budget, resources, bevoegdheid, opdracht – krijgt om die tot uitvoering te brengen. De CIO Rijk heeft dit onvoldoende, waardoor voor uitvoering draagvlak gecreëerd moet worden en dat vertraagt en bemoeilijkt vervolgens de realisatie.”

DUIDELIJK, SPECIFIEK EN WERKEND

Eind 2023, kort voor het aflopen van zijn termijn, is Vissers visie niet veranderd ten opzichte van 2012. Hij schrijft: “De informatiewet zou in mijn ogen moeten voorzien in een bevoegdheid/mandaat op die gebieden en in die situaties waar dat echt noodzakelijk is, en waar dat nu, onder meer door een beroep op de befaamde artikelen 42 en 44 van de Grondwet, niet mogelijk is. Situaties waar convenanten, handreikingen, hoe goed deze ook voor veel zaken kunnen zijn, niet of onvoldoende werken, of voor te veel vertraging zorgen.

Een hardere, meer verplichtende aanwijsbevoegdheid voor een generieke IT-voorziening zou er zo eentje kunnen zijn, maar ook heldere architectuurkaders die echt toegepast en afgedwongen worden (en waar dus niet alleen maar uitgelegd wordt waarom het niet kan), of duidelijke standaarden op gebied van metadata-standaarden. Ook een arbitragefunctie zou bij CIO Rijk belegd kunnen worden, of een toestemmingsfunctie zoals nu bij de toepassing van het rijksbrede cloudbeleid al het geval is. Door dit in de informatiewet vast te leggen, krijgt het een verplichtend en bindend karakter. Het hoeft geen grote bevoegdheid te zijn, maar wel een die duidelijk, specifiek en werkend is voor de ‘eenheid, kwaliteit of efficiëntie’ van de IV (informatievoorziening, red.) en IT bij het Rijk.”

Als laatste advies geeft Lourens Visser mee dat het fijn zou zijn als de wet aanknopingspunten biedt om uniform beleid vast te stellen op het gebied van cyberweerbaarheid voor de gehele overheid. Want: “Het wringt soms dat we voor de Rijksoverheid verdergaande bevoegdheden hebben ingericht dan voor de rest van de overheid, terwijl de data van de burger en bedrijven in alle lagen van de overheid gebruikt worden en we in de vele ketens waarin we werken afhankelijk zijn van elkaar.”

VLOOTVOOGD OP KOERS NAAR OVERHEIDSBREED DIGITALISERINGSBELEID

Goede ideeën genoeg over de rol van de CIO Rijk. Toch is er maar één die de functie directeur CIO Rijk in z'n LinkedIn-profiel heeft staan. Op het moment van schrijven van dit boek is dat Art de Blaauw. En nog niet eens zo lang: zes maanden om precies te zijn. Met een staatssecretaris als 'baas' die het ambt ook nog maar een paar maanden draagt. Maanden waarin niet is stilgezeten.

De verschillen tussen de CIO in het bedrijfsleven en die van de Rijksoverheid zijn Art de Blaauw niet ontgaan. Hij heeft net 25 jaar bedrijfsleven achter de rug. "In het bedrijfsleven gaat besluitvorming sneller, meer gericht op praktisch resultaat. Op de departementen gaan ongelooflijk veel documenten rond, langs heel veel gremia en verantwoordelijken. Dan ben je zo maanden verder voordat er een besluit valt. Papier en praktijk sluiten daardoor niet altijd aan. Een groot verschil is ook dat je als CIO in het bedrijfsleven veel meer sturing hebt op de uitvoering van IT-voorzieningen; als CIO Rijk ben je meer met beleid en kaders bezig. Ik kan niet vanuit een ivoren toren bepalen wat het beste is voor de hele Rijksoverheid. Daar is het CIO-beraad voor, waar ik voorzitter

van ben. Besluiten worden genomen op basis van consensus; de CIO's in het CIO-beraad zijn zich er heel goed van bewust dat er rijksbrede zaken zijn die het belang van hun specifieke organisatie overstijgen. Maar consensus kost per definitie tijd. En gaat het om zaken rond cybersecurity bijvoorbeeld, dan is soms snelheid nodig."

Het zijn de droge constatering van de CIO Rijk. Minder voortvarend is De Blaauw er niet door, hij kijkt liever naar wat er wel kan. "Een voorbeeld: ik wil er strenger op toezien dat de bewindslieden hun e-mail, chat en socialmediab berichten beter veiligstellen. Ik ga dat met de inspecties uitzoeken en gewoon kijken hoe het werkt. Andere zaken vragen om meer geduld, zoals de veelgehoorde

**Staatssecretaris Digitalisering
Zsolt Szabó heeft aangegeven dat hij
in het kader van de Nederlandse
Digitaliseringsstrategie veel
meer wil inzetten op
overheidsbreed beleid**

kritiek dat de CIO Rijk te weinig doorzettingsmacht heeft. Daar zetten we wel stappen in. Zo ben ik betrokken bij het aantrekken van de CIO's bij de departementen en kan ik een beroep doen op het coördinatiebesluit van de minister van BZK op het gebied van ICT. Daarnaast werken we aan de versterking van het CIO-stelsel. Kijk, ik kan wel gaan mopperen dat ik in m'n eentje meer doorzettingsmacht wil, maar gezamenlijk optrekken met alle CIO's, dat kan ook een stevige route zijn. Zeker met de CIO's van de publieke dienstverleners aan boord. Ik ga het roer overigens wel wat steviger in handen nemen. Ik merk dat niet iedereen de CIO-oordelen over grote projecten doorgeeft op het daarvoor bestemde dashboard en we ontvangen ook niet alle risicoanalyses voor cloudmigraties; dat moet anders."

CLOUDBELEID

Neem het cloudbeleid, dat is geen zaak van alleen departementaal belang, ja zelfs geen zaak van uitsluitend Rijksbelang. "Staatssecretaris Digitalisering Zsolt Szabó heeft aangegeven dat hij in het kader van de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS) veel meer wil inzetten op overheidsbreed beleid, of ook wel: het Huis van Thorbecke moet worden gedigitaliseerd. Dat betekent onder meer een cloudbeleid voor de hele overheid. De kern is: we zijn te afhankelijk van de bekende Amerikaanse techbedrijven. Maar die afhankelijkheid van de *hyperscalers* is complex; je kunt niet zomaar zeggen dat je daarvan af wilt, we hebben ook nog zoiets als een

open economie met al haar voordelen. De markt is ook niet zo homogeen als vaak gedacht. Voor *software as a service* is er voldoende variëteit aan spelers, maar voor *platform as a service* en *infrastructure as a service* kom je snel bij die hyperscalers uit. De vraag die ik mezelf stel is: kunnen we dat nog vanuit Europa inhalen? Daar is gezamenlijke inkoopkracht voor nodig. Ik ben een sterk voorstander van Europese samenwerking en heb al kennisgemaakt met een aantal Europese *counterparts*.

Overigens wil je als overheid ook niet afhankelijk zijn van één Europese speler, zeker niet voor de primaire systemen. Maar goed, we denken nu hard na over wat we 'digitale open strategische autonomie' noemen. Daar nemen we ook punten in mee van de initiatiefnota van de vaste commissie Digitale Zaken (*Wolken aan de horizon*, Six-Dijkstra en Kathmann, juni 2024). Het cloudbeleid is nu te ruim, we moeten bijvoorbeeld preciezer aanwijzen welke te beschermen belangen níét in een publieke cloud mogen staan. Nu geldt dat alleen voor de basisregistraties en staatsgeheimen. Ik wil dat breder maken. En ondertussen ook experimenteren met opensource-oplossingen. Op Europees niveau stellen we kaders op het vlak van privacy en interoperabiliteit. Dat laatste is belangrijk, want als het misgaat wil je niet opgesloten zitten in die Amerikaanse hyperscalers. Maar het is niet realistisch om te denken dat we snel zonder kunnen; het is een kwestie van de juiste balans zien te vinden."

PRIORITEITEN

Versterking van het CIO-stelsel en cloudbeleid heeft De Blaauw al benoemd als prioriteiten, maar hij heeft er meer. “Het versterken van de architectuurfunctie binnen overheid; dat is in feite de brug tussen de waarden die je vertegenwoordigt en het gebruik van digitale technologie. De staatssecretaris spreekt van het digitaliseren van het Huis van Thorbecke; voor dat digitale huis heb je – net als bij een gebouwd huis – een goede architectuur nodig. Dat is het fundament om met departementen, medeoverheden, wetenschap en bedrijfsleven te komen tot een overheid die toegankelijk, open, responsief, duurzaam, veilig en wendbaar is.

maand te maken met een cyberincident. Voor zover ik dat al niet wist, werd me snel duidelijk dat het verhogen van onze cyberweerbaarheid scherpe aandacht verdient. Juist in een tijd waarin de wereld om ons heen onveiliger wordt.”

Met zijn achtergrond in innovatie en productontwikkeling wil De Blaauw ook veel meer inzetten op het innovatief gebruik van AI. “Als we het over de combinatie overheid en AI hebben, gaat het al snel over wat niet mag. Ik denk dat er meer nadruk moet liggen op de mogelijkheden; dat wat wél kan. Verantwoord en transparant uiteraard. Als laatste noem ik het opstellen en implementeren van een IT-personeelsstra-

Voor zover ik dat al niet wist, werd me snel duidelijk dat het verhogen van onze cyberweerbaarheid scherpe aandacht verdient. Juist in een tijd waarin de wereld om ons heen onveiliger wordt

Over de basis gesproken: dat gebeurt met betere digitale werkplekken voor de ambtenaar. Door allerlei oude keuzes en onduidelijkheden over wat wel en niet mag, is die werkplek nu vaak erg beperkt in functionaliteit. Ook moeten er meer rijksbrede voorzieningen komen. Er zit overigens geen hiërarchie in mijn prioriteitenlijst, de onderwerpen hangen met elkaar samen. Ik noemde eerder al *cybersecurity*; dat hangt sterk samen met digitale autonomie. In mijn eerste maanden als CIO Rijk kreeg ik elke

tegie. We zijn als overheid de grootste IT-werkgever van ons land. We hebben aan de ene kant te maken met de bezuinigingen bij de overheid en aan de andere kant met schaarste op de arbeidsmarkt. Dat vraagt van ons dat we goed na moeten denken over welke kennis en vaardigheden we in huis willen halen en houden. We moeten ook meer naar buiten toe uitdragen dat de overheid een interessante werkgever is. Er is veel kennis en deskundigheid, je werkt aan maatschappelijke opgaven en de lonen

en arbeidsvoorwaarden zijn vaak concurrerend, in tegenstelling tot wat wel gedacht wordt.”

VLOOTVOOGD

Op de constatering dat het omzetten van prioriteiten naar concrete daden een lange adem vereist, riposteert De Blaauw: “Je kunt ook klein beginnen en kijken of iets groeit en bloeit. Bijvoorbeeld, in Frankrijk hebben ze een opensource-applicatie Tchap om ambtenaren onderling te laten communiceren. Daar zijn we nu mee aan het experimenteren, zonder daar eerst een heel papieren ding voor op te stellen en af te stemmen. Ik vind het de moeite waard om te proberen en vervolgens te kijken of we er beleid voor gaan maken.”

Met De Blaauw als grote roerganger? “Ik zeg het liever zo: Voor de eenwording van de Staat der Nederlanden, kenden de Lage Landen meerdere admiraliteiten, vergelijk dat met de huidige ministeries. Elk schip had een eigen kapitein, zoals nu elk departement een eigen CIO heeft. Als meerdere admiraliteiten gezamenlijk in een vloot voeren, dan gebeurde dat onder leiding van de vlootvoogd. Dat zie ik als mijn rol, om zo samen naar de stip op de horizon te varen. Na de eenwording van de Staat der Nederlanden bleef er maar één centrale admiraliteit over: die van Amsterdam. Als Amsterdammer weet ik dat toevallig ...”



HOOFDSTUK 10

POLITIEKE IDEOLOGIEËN

10.1 Diepste laag van gedrag overheid

Politici maken beleid, vaardigen wetten en regels uit en medebepalen daarom als opdrachtgever van de overheid hoe haar uitvoering en dienstverlening er in de praktijk uitzien. Een politieke keuze, zoals een bezuiniging op een uitvoeringsinstantie, kan ertoe leiden dat persoonlijke dienstverlening aan de burger wordt vervangen door digitale bijvoorbeeld. Keuzen die politici maken zijn gebaseerd op hun ideologieën: hun (morele) overtuigingen, analyses, affiniteiten, achtergrond en afkomst. In Nederland zijn de drie traditionele hoofdstromingen: liberalisme, socialisme en christendemocratie. In het huidige tijdsgewricht heeft het populisme een comeback gemaakt. Politieke ideologieën ontstaan vaak als reactie op revoluties en ingrijpende maatschappelijke veranderingen.

WERELDWIJD IN EEN INFORMATIEREVOLUTIE

De drie belangrijkste revoluties die Nederland heeft gekend – de agrarische, de industriële en de postindustriële –, zijn ontstaan mede als gevolg van de opkomst van een nieuwe technologie. Die was vaak een belangrijke motor voor maatschappelijke veranderingen. Simpel gesteld: de agrarische revolutie is het gevolg van de uitvinding van de eg (elfde eeuw). Dankzij dit hulpmiddel konden boeren met veel minder mensen meer oogst binnenhalen, waardoor omvangrijke migratie van het platteland naar de steden plaatsvond. De uitvinding van de stoommachine (achttiende eeuw) leidde tot de industriële revolutie en de automatisering tot de postindustriële samenleving, die eind twintigste eeuw ontstond.

Wereldwijd zitten samenlevingen nu midden in een informatierevolutie en ook die is door nieuwe technologie getriggerd. Digitalisering, met als meest recente ontwikkeling de enorme opkomst van AI, is net als de eg, de stoommachine en de computer disruptief.

Disruptief omdat ze drastische veranderingen in onze manier van leven en werken veroorzaakt. Het is de vierde transformationele revolutie en net als in de vorige zien we een gigantische productiviteitsstijging enerzijds en het massaal verdwijnen van hele beroepen en bedrijfstakken anderzijds. Disruptief ook omdat zelfs maatschappelijke verhoudingen erdoor wijzigen. Nationale overheden verliezen hun controle en macht aan big tech. De wereldwijd vertakte technologiebedrijven oefenen met hun (des)informatie een onbegrensde invloed uit op ons bestaan en op

Hebben de huidige politieke partijen in hun ideologieën oog voor deze transformatieve kracht van digitalisering? Hebben ze antwoord op de vragen die daaruit voortkomen?

onze privacy. Veel angstaanjagender nog: op ons democratisch bestel. Met een duizelingwekkende investering van 44 miljard dollar kan Elon Musk in één klap een democratisch en liberaal platform voor informatie-uitwisseling als Twitter opkopen en omtoveren tot een hardhandige en feitenvrije plek. Wat hem na de Amerikaanse verkiezingen van 2024 ook nog eens een stevige machtspositie bij Donald J. Trump bezorgde. Big tech heeft een machtspositie verworven waar natiestaten en het principe van de democratische rechtsstaat niet tegenop kunnen, zeker niet als ze elk afzonderlijk blijven handelen. Op Europees niveau is voor dat continent wellicht een eigen koers te kiezen. Dat is te meer nodig, nu de geopolitieke spanningen verder oplopen. Inmenging in verkiezingen, desinformatiecampagnes en regelrechte cyberaanvallen, met als gevolg vernietiging van kritieke infrastructuren, maken het open en vrije karakter van westerse democratieën kwetsbaar. Met de komst van blockchain, zeker in combinatie met AI, ontstaan machtige conglomeraten die zich onttrekken aan de regulerende systemen die tot nu toe in het leven zijn geroepen.

Hebben de huidige politieke partijen in hun ideologieën oog voor deze transformatieve kracht van digitalisering? Hebben ze antwoord op de vragen die daaruit voortkomen? Of vechten ze de nieuwe oorlog met de wapens van de vorige? Vermoedelijk is het antwoord op de eerste twee vragen nee en op de laatste ja.

WETGEVINGSPROCES IS TE COMPLEX

Eigenlijk zit het verontrustende van die disruptieve kracht nog een stap dieper. Digitalisering heeft namelijk invloed op de basis van de institutionele orde die Nederland kenmerkt. Onderdeel van onze institutionele orde is de trias politica, de scheiding tussen wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. Er is tevens een systeem van *checks and balances*

opgetuigd, dat bestaat uit tal van – in meer of mindere mate – autonome, adviserende, uitvoerende en controlerende partijen. Denk aan de meer dan honderd adviescolleges die de overheid telt, zoals de Autoriteit Persoonsgegevens, de Raad van State en de Sociaal-Economische Raad. Of kijk naar de dertig agentschappen, zoals de Dienst Uitvoering Onderwijs, Rijkswaterstaat en de Rijksorganisatie voor Ontwikkeling, Digitalisering en Innovatie. En dan heb je nog de zelfstandig bestuursorganen als de Sociale Verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.

Op zich is zo'n systeem dat de macht in evenwicht houdt, natuurlijk goed. Het is niet de bedoeling om deze instituties ter discussie te stellen. Maar ze hebben te weinig effect op de beleidskeuzen die politici maken. Ze produceren vooral vuistdikke evaluatierapporten en/of adviezen, die lang niet altijd het gewenste effect sorteren.

**Aan het systeem van checks and
balances mag niet gemorrelt
worden, maar is het in onze
gedigitaliseerde tijd verstandig dat
het zo verticaal en verkokerd is
georganiseerd?**

Waar het schuurt is dat die interactie vaak sequentieel is. De ene advisering volgt op de andere, waardoor het proces van besluitvorming jaren in beslag kan nemen. Zo is het wetgevingsproces zodanig complex ingericht dat het drie tot vijf jaar kost om een wetsvoornemen in een wet om te zetten. De totstandkoming van de Wet open overheid kostte meer dan tien jaar en drie generaties Kamerleden. De Wet digitale overheid van hetzelfde laken een pak: negen jaar. Dat zijn toch geen doorlooptijden die passen bij de urgentie van actuele vraagstukken? Aan het systeem van checks and balances mag niet gemorrelt worden, maar is het in onze gedigitaliseerde tijd verstandig dat het zo verticaal en verkokerd is georganiseerd? Dat politie, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht het vanwege die scheiding vertikken om een gezamenlijke informatieketen te vormen en een dito systeeminfrastructuur te gebruiken? Waardoor gegevensuitwisseling in de justitiële keten lastig, zo niet onmogelijk wordt?

Daarom ook hier de vraag: moeten we dat niet anders aanpakken? Moeten we niet een interactievere, snellere uitwisseling bedenken waarbij de onafhankelijke adviserende en toezichhoudende organen directer en effectiever invloed hebben, zodat we de publieke waarden kunnen realiseren die we als samenleving nastreven? Is onze huidige institutionele orde in staat om de vraagstukken van vandaag op te lossen? Waarschijnlijk niet.

VAN BELANG: VISIE OP OMVANG OVERHEID

Er is nog een andere reden waarom politieke ideologieën zo belangrijk zijn en waarom een herijking nodig is; namelijk hun visie op de omvang, taken en verantwoordelijkheden van de overheid. Wat voor overheid willen wij? Een kleine, zoals de liberalen willen? Of juist een grote, waar socialisten voorstander van zijn? Of willen we een krachtige overheid die in staat is publieke waarden te realiseren die we als samenleving gezamenlijk van belang vinden? Het is belangrijk dat we nadenken over die ideologieën, omdat ze de diepste laag zijn vanwaaruit het gedrag van de overheid ontstaat.

Hiernaar deed Guido Enthoven, deze keer samen met Cornalie Barlagen, van het Instituut Maatschappelijke Innovatie (IMI) onderzoek. Ze kregen vier vragen mee:

- 1 Wat zijn precies de kernwaarden in de belangrijkste politiek-ideologische stromingen in het Nederlandse politieke landschap?
- 2 Wat is de visie op de rol van de overheid vanuit deze verschillende politiek-ideologische stromingen?
- 3 Wat is de visie op hoofdlijnen op het gebied van digitalisering, transparantie en informatiehuishouding?
- 4 Brengt digitalisering hen ertoe om hun kernwaarden te wijzigen, c.q. hun positie tegenover de overheid te wijzigen?

10.2 Position paper van IMI

DIGITALISERING KAN WAARDEN DIENEN OF ONDERGRAVEN

Vanuit de gedachte dat een computer niet links of rechts is, kan je redeneren dat een politieke ideologie geen rol speelt bij een technisch onderwerp als voor de informatiehuishouding. Een onjuiste redenering, benadrukt het IMI, omdat het bij de informatiehuishouding van de over-

heid niet alleen over technologie gaat, maar ook over informatierelaties: tussen ambtenaren onderling en tussen overheid en burger.

Daarom is de vraag van belang wat de betekenis van de informatiehuis-houding is voor de ambtenaren die ermee moeten werken, maar vooral voor de burger die ermee te maken krijgt. Welke waarden willen we verwezenlijken en welke problemen moeten daarvoor worden aangepakt, al dan niet met behulp van nieuwe technologie. Om vervolgens te constateren: digitalisering kan onze waarden dienen of juist ondergraven.

Wat 'onze waarden' zijn, is niet voor elke partij hetzelfde. Op basis van onder meer beginsel- en verkiezingsprogramma's, achtergrondstudies en interviews analyseerde het IMI eind 2023 (dus na de verkiezingen) het gedachtegoed van zeven politieke partijen: BBB, CDA, D66, GroenLinks-PvdA, NSC, PVV en VVD. Het vond negen belangrijke kernwaarden: vrijheid, gelijkheid, solidariteit, verantwoordelijkheid, duurzaamheid, democratie, rechtsstaat, menselijke maat en soevereiniteit.

Vrijheid, kernwaarde achter het kapitalisme, wordt als beginsel het sterkst uitgedragen door de VVD. Gelijkheid (en solidariteit) is de kern van het gedachtegoed van socialisme en communisme en wordt vooral gepropageerd door de PvdA. Broederschap ligt het dichtst bij het begrip 'verantwoordelijkheid' waarvan het CDA pleitbezorger is. Van latere tijden is het centraal plaatsen van het begrip democratie door D66, en de aandacht voor duurzaamheid, wat resulteerde in de oprichting van GroenLinks in 1990. Meer recent leidde de toenemende globalisering tot een tegenbeweging waarin het beschermen en herwinnen van de nationale soevereiniteit vooropstond: de PVV betrad de politieke arena in 2006. De BBB, opgericht in 2019, won de Provinciale Statenverkiezingen van 2023 met de nadruk op het belang van regionale identiteit, noaberschap en de menselijke maat. NSC werd in datzelfde jaar opgericht uit zorgen over de staat van de rechtsstaat.

**Nieuw beleid moet tot stand
komen in samenspraak met de
organisaties die het werk doen,
zodat beleid uitvoerbaar is en
toegevoegde waarde heeft**

Het IMI concludeert dat, ondanks die verschillen in invalshoeken, de Kamerleden en wetenschappers die zijn geïnterviewd de oude politieke ideologieën niet als achterhaald beschouwen. Kernwaarden als vrijheid, solidariteit en verantwoordelijkheid vinden zij juist opnieuw relevant. Hoe kunnen burgerlijke vrijheden en privacy in het digitale tijdperk gewaarborgd blijven? Is solidariteit nog haalbaar in een wereld waarin verzekeraars straks veel preciezer de kans op ziekte kunnen voorspellen? En hoe geven we verantwoordelijkheid vorm in een tijd waarin door algoritmen gestuurde besluitvorming steeds belangrijker wordt?

OPMERKELIJK: BREDE OVEREENSTEMMING

Opmerkelijk is de conclusie dat er op het gebied van digitalisering en informatiehuishouding brede overeenstemming tussen partijen bestaat. Zo vinden ze eensgezind dat de menselijke maat centraal moet staan in de dienstverlening en de uitvoering. Nieuw beleid moet tot stand komen in samenspraak met de organisaties die het werk doen, zodat beleid uitvoerbaar is en toegevoegde waarde heeft. Eindgebruikers, zowel ambtenaren als burgers, moeten daarbij worden betrokken.

Op het onderwerp van transparantie pleiten meerdere partijen ervoor dat overheid, wetenschap en bedrijven data kunnen delen om maatschappelijke uitdagingen te lijf te gaan. Ze zijn voorstander van het gebruik van opensourcesoftware en van een algoritmeregister. De burger moet zoveel mogelijk zeggenschap over en inzicht in de data krijgen die overheden over hem verzamelen.

De informatiehuishouding is een randvoorwaarde voor het goed functioneren van de overheid, vinden de partijen, maar waar Nederland ooit koploper was op het gebied van informatisering, kampt het nu met een legacy van oude systemen. Nieuwe processen moeten worden ontworpen met *privacy by design* en *open by design* als randvoorwaarden. Veel partijen pleiten daarnaast voor meer centrale regie op het gebied van ICT en informatiehuishouding. Omdat de informatiehuishouding een historisch gegroeide archipel van eilandjes is die langzaam dreigen te zinken, is een nieuwe benaderingswijze nodig. “Er zal de komende jaren nagedacht moeten worden over een robuuste en toekomstbestendige informatiehuishouding”, constateren de IMI-onderzoekers terecht.

Onder alle partijen leven zorgen over de toenemende macht van bigtech-bedrijven als Alphabet, Microsoft en Huawei. Ze vinden eensgezind dat

de overheid haar rol moet pakken, en dat het belangrijk is om in Europees verband samen op te trekken om de macht van de bigtechbedrijven binnen de perken te houden. Verbazingwekkend is dan wel om te constateren dat PVV, VVD, BBB en NSC in hun regeerakkoord van 2024 maatregelen aankondigden om de overheid juist kleiner te maken. Hoe kan je dit soort grote ontwikkelingen beïnvloeden als je geen sterke overheid hebt (waarbij ‘sterk’ overigens niet per se hetzelfde is als ‘groot’)?

DRIE NIEUWE MOGELIJKE IDEOLOGIEËN

Op basis van de zienswijzen van de politieke partijen werpt het IMI drie nieuwe mogelijke ideologieën op. De eerste is: digitalisme. Digitalisering heeft grote maatschappelijke gevolgen en het zou kunnen dat Nederland aan de vooravond staat van een nieuwe ideologie, waarin digitale technologie de basis van de samenleving vormt: digitalisme. Technologie wordt in deze ideologie beschouwd als de drijvende kracht achter economische, sociale en politieke vooruitgang.

Tweede mogelijke nieuwe ideologie is die van het holisme en systeemdenken. Het holisme gaat ervan uit dat alles met elkaar verbonden is, en in het systeemdenken wordt elk onderdeel en elk proces binnen een organisatie gezien als deel van een groter geheel. Veranderingen in één onderdeel hebben dus gevolgen voor het geheel. Het is het tegenovergestelde van het mechanistisch denken, dat nu veelal de inrichting van overheidsorganisaties bepaalt. Daarbij gaat men ervan uit dat een organisatie uit de som der delen bestaat: als iedere afdeling haar werk goed doet, ontstaat als vanzelf een goed functionerend geheel. De informatiehuishouding van de toekomst zal niet alleen op nieuwe ICT-systemen moeten zijn gebaseerd, maar ook op principes van organisch besturen. Dit zal gepaard moeten gaan met veranderingen in de inrichting van een organisatie, werkprocessen, cultuur, het gedrag en leiderschap.

De derde mogelijke ideologie is die van de menselijke maat. Organisaties moeten gekanteld worden van een oriëntatie op protocollen en procedures naar de leefwereld van mensen. ICT-trajecten moeten daar beginnen: bij de uitvoerende professional en bij de burger. Overigens waarschuwt het IMI wel dat hierover ook in de jaren negentig al veel is nagedacht, maar dat de werkelijkheid weerbarstig is gebleken. Toch is de menselijke maat de meetlat waarlangs het succes van een nieuwe informatiehuishouding kan worden afgemeten.

Terzijde: Andere waarschuwing is die voor een te groot ‘tech-optimisme’. De overheid pakt vraagstukken vaak aan met een app of algoritme, maar is dat altijd de juiste aanpak? Soms worden overheidsdiensten voor sommige groepen daardoor juist onbereikbaar. Het is goed altijd de vraag te stellen: als het technisch kan, willen we het dan ook? Nog een waarschuwing: let niet alleen op een mogelijk onevenredige uitwerking in de praktijk van wetten, maar kijk ook naar die van handboeken en instructies op de werkvloer. In de toeslagenaffaire leidden juist die tot de ongemeen harde aanpak van mensen die fouten maakten of fraudeerden. Ze zijn namelijk nogal eens gebaseerd op bepaalde aannames, die onjuist of niet meer actueel zijn. En de laatste: pas op met het gebruik van het begrip ‘de menselijke maat’. Doordat het te pas en te onpas wordt gebruikt, heeft het aan betekenis ingeboet. ‘De menselijke maat’ betekent in ieder geval niet: ‘maatwerk’. Maar eerder, zoals de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties het omschreef: “recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming van beleid, wet- en regelgeving”.

De afsluitende constatering is dat er het afgelopen decennium vooral op de winkel is gepast, maar dat het nu tijd is om na te denken over de informatiehuishouding van de toekomst. Daarbij spelen vragen die bij uitstek politiek zijn: weegt het belang van veiligheid zwaarder dan dat van privacy? Is het voorzorgsprincipe, dat overheden toepassen wanneer de gevolgen van een nieuwe techniek onvoldoende bekend zijn en er kans op grote schade is, belangrijker dan innovatie? Politici zullen ook moeten nadenken over nieuwe standaarden. De Comptabiliteitswet dicteert die voor het op orde krijgen van de financiën, maar voor de informatiehuishouding zijn die standaarden er nog niet. Daarbij moet er antwoord komen op vragen als: welke waarden worden daarmee tot uitdrukking gebracht? Zijn de mogelijkheden van de digitale wereld leidend? Wordt het een systemische benadering of is de menselijke maat het centrale referentiepunt? “De vraagstukken”, zo concluderen de onderzoekers, “zijn in ieder geval te belangrijk om alleen aan deskundigen over te laten.”

10.3 Briefwisseling met Bas Eenhoorn

Een van de politieke partijen die haar visie op digitalisering uitgebreid boekstaafde, is de VVD. *Digitalisering en liberale kernwaarden* (2023) is een

uitgave van de Teldersstichting, haar wetenschappelijk bureau. Ik had er een briefwisseling over met liberaal politicus en oud-burgemeester Bas Eenhoorn. Als Nationaal Commissaris Digitale Overheid (2014-2018) was hij mijn voorganger. Hij legde de basis voor een responsieve overheid. In een brief aan de Tweede Kamer schreef hij in 2017 al dat digitalisering tot het primaire proces van overheidsorganisaties behoort en dat dit vraagt om denken in ketens en netwerken over domeinen heen. “Alleen op deze manier kan de overheid tegemoetkomen aan de veranderende verwachtingen van mensen en bedrijven op het gebied van publieke dienstverlening en hoe daar als één overheid aan te beantwoorden.” In het boek van de Teldersstichting worden liberale kernwaarden als privacy, autonomie en gelijkwaardigheid toegepast op digitalisering.

DIGITALISERING IS NOOIT CHEFSACHE GEWEEST

Voor de ‘vooruitgangsoptimisten onder ons’ zijn het moeilijke tijden, schreef Eenhoorn. “Liberalen komen altijd op voor een evenwichtige machtsverdeling. Zij verzetten zich tegen machtsmisbruik van de overheid, tegen de dictatuur van het volk en tegen die van marktpartijen. Door middel van wetten zijn we in staat geweest paal en perk te stellen aan een overmaat van macht bij wie dan ook.” Maar, constateert hij: “De liberalen, die allemaal in de vooruitgang geloven, staan nu voor een puzzel”. Want de overheersende techpartijen, zoals Google, Amazon en Meta, hebben het evenwicht in de markt verstoord en de vraag is of wetgeving voldoende is om de balans in de markt en tussen deze partijen en de overheid terug te vinden. Juist deze grote jongens kunnen door hun enorme kapitaal investeren in nieuwe ontwikkelingen, terwijl de overheid daar geen stevig antwoord op formuleert. Digitalisering van de overheid is nooit chefsache geweest, vindt Eenhoorn, en dat leidt ertoe dat de overheid zich gefragmenteerd blijft opstellen. Hij is bang dat daar-

Of kunnen we stappen zetten om
tot een herstel van de balans te
komen en ons eindelijk bewust
te worden van wat digitalisering
betekent?

door een niet meer te controleren macht ontstaat waarbij de overheid achter de feiten aan dreigt te lopen.

Is een herijking van ideologische kernwaarden nodig? De razendsnelle digitalisering van de maatschappij roept voor de liberaal zeker nieuwe vragen op, zegt Eenhoorn. Met enig gevoel voor dramatiek stelt hij dat voor een vooruitgangsoptimist “een dystopie aan de einder naakt. Daar waar superintelligentie de mensheid kan helpen, lijkt de huidige machtsverstoring deze ontwikkeling in het tegendeel te doen verkeren.”

Of, zo vraagt hij zich af, kunnen we stappen zetten om tot een herstel van de balans te komen en ons eindelijk bewust te worden van wat digitalisering betekent? Zijn partij pleit in het boek voor een minister van Digitale Zaken, en Bas Eenhoorn benadrukt dat dit niet een coördinerend minister moet zijn, maar eentje met geld en wettelijke middelen om te kunnen sturen. “En uiteraard in Europees of een ander democratisch verband. En laten we dat met liberaal optimisme aanpakken, want wie weet zijn we nog niet te laat. Uiteindelijk gaat het om het beschermen van elke individuele mens tegen alle machtsmisbruik.” Dat pleidooi hebben Eenhoorn en ik later samen herhaald in een opiniestuk in het AD, midden in de kabinetsformatie, eind april 2024. Tevergeefs vooralsnog.

“DIGITALE AUTONOMIE IS BELANGRIJK VOOR WEERBARE SAMENLEVING”

Het vormgeven van een betere informatiesamenleving en een overheid die daarop kan inspelen, berust in belangrijke mate op de schouders van de generaties Y en Z. Uit de visie van politici van die leeftijd valt hoop te putten. Jesse Six Dijkstra kwam in 2023 voor Nieuw Sociaal Contract (NSC) in de Tweede Kamer en is lid van de vaste commissie voor Digitale Zaken. Hij is geboren in 1994, zijn partij in 2023. “Technologie was iets wat de mensheid overkwam. Nu is het paradigma: we moeten de digitale leefomgeving zelf creëren, veranderen en bijschaven. We beginnen langzaam te beseffen hoe omvangrijk de maatschappelijke transitie erdoor is geworden.”

De constatering van het IMI dat politieke ideologieën de ‘diepste laag’ vormen van waaruit het gedrag van de overheid ontstaat, onderschrijft Six Dijkstra. “De overheid is niet politiek neutraal. Elke wet die we opstellen, al het beleid dat we ontwikkelen en elke keuze die we maken, worden uiteindelijk gedreven door ons mens- en wereldbeeld. De afgelopen jaren hebben we helaas gezien waartoe wantrouwen en een verkeerd beeld van de burger kunnen leiden.”

Ondanks dat politieke ideologieën van elkaar verschillen, kunnen partijen elkaar best vinden op het onderwerp digitalisering en informatiesamenleving. Six Dijkstra was een van de initiatiefnemers om als Kamercommissie één geza-

menlijke, breed gedragen nota over verbetering van de informatiehuishouding van de overheid op te stellen. “We vinden dat daar meer regie op moet komen. Twee facetten van dit vraagstuk zijn behoorlijk apolietiek: de dienstverlening op orde en de burger centraal. Daarover zijn we het eens.”

Samen met de stichting Herprogrammeer de Overheid, van Blendl-oprichter Alexander Klöpping en techondernemer Onno Eric Blom (beiden Y-generatie), bood de voltallige commissie deze nota eind 2024 aan Zsolt Szabó aan. In de nota *Ons digitaal fundament* wordt onder meer de suggestie gedaan om een Digitale Dienst in het leven te roepen, een centrale organisatie die verantwoorde-

Algoritmen en de manier waarop
de overheid data van burgers verzamelt,
kunnen die grondrechten bedreigen.
Om dat te voorkomen moet je
goede wetten maken

lijk is voor alle digitaliseringsprocessen van de overheid, en gespecialiseerde teams die met een test-en-leeraanpak snel problemen kunnen ‘fixen’, zoals de Governmental Digital Service in het VK dat doet. De nota was een staaltje van politieke samenwerking (zelfs samen met een private partij), dat werd ingegeven door een groot gevoel van urgentie bij alle partijen.

PRIVACY EN ONSCHULDPRESUMPTIE

Op de vraag of de politiek voldoende heeft nagedacht over digitalisering en de gevolgen ervan voor de maatschappij en voor haar partijstandpunten, noemt Six Dijkstra de visie van zijn eigen NSC in ieder geval ‘doorwrocht’. “De digitale omgeving is een van onze speerpunten, we vinden het belangrijk dat die component altijd wordt meegenomen in hoe wij politiek bedrijven en tegen de wereld aankijken. Digitalisering maakt onderdeel uit van zoveel portefeuilles dat het soms moeilijk is om haar ook integraal te benaderen. Dat is niemands schuld, het is meer dat het een relatief nieuwe ontwikkeling is en dat we eraan moeten wennen dat het een politieke component heeft.”

Het NSC-grondbeginsel dat de partij ‘zorg heeft voor de digitale infrastructuur’ uit zich in een aantal aspecten. “Het eerste is: de rechtsstaat en onze grondrechten. Hoe worden die geraakt in de informatiesamenleving? Dan denken we vooral aan privacy en onschuldpresumptie; je bent onschuldig totdat het tegendeel is bewezen. Algoritmen en

de manier waarop de overheid data van burgers verzamelt, kunnen die grondrechten bedreigen. Om dat te voorkomen moet je goede wetten maken. En het is niet zo, wat nu in de politiek wel wordt beweerd, dat privacywetgeving dan in de weg staat van veiligheid en efficiency. We hebben juist goede privacywetgeving nodig om te voorkomen dat mensen vernalen worden, omdat ze door de algoritmen van de overheid onterecht op een of andere lijst zijn geplaatst, of dat identiteitsgegevens bij een datalek op straat komen te liggen.

De privacywetgeving zou ook niet in de weg moeten staan als het gaat om het verwerken en delen van gegevens om burgers actief bepaalde inkomensrechten toe te kennen, ook daarover diende NSC een motie in. Je moet het alleen zo inrichten dat de burger zijn recht kan halen en dat de overheid recht kan doen aan die burger. Dat is onderdeel van een proactieve dienstverlening die wij voorstaan.”

EEN STUK ZELFREDZAAMHEID WEGGEGEVEN

De samenleving die zijn partij voor ogen staat, is een weerbare samenleving, benadrukt Six Dijkstra, een samenleving die zichzelf kan redden, en daarin speelt technologie een rol. Samen met zijn evenknie van GroenLinks-PvdA, Barbara Kathmann, diende Jesse een initiatiefnota in over de cloudstrategie van de overheid, *Wolken aan de horizon*. “Dat zit heel erg op het vraagstuk van de digitale autonomie: dat wij als land, als samenleving en als overheid de kennis en kunde

in huis hebben en houden om zelf voor onze dataopslag en -beheer te zorgen. In de manier waarop we als samenleving onze processen inrichten, moeten we misschien niet volledig, maar wel in een bepaalde mate zelfredzaam zijn. Om de cloud kun je niet meer heen, we slaan er steeds meer data en applicaties op. Maar de vier grootste spelers op cloudgebied zijn de Amerikaanse bigtechbedrijven Microsoft, Amazon en Google en – veel kleiner – het Chinese Alibaba. We hebben een stuk zelfredzaamheid weggegeven aan deze marktpartijen die voor ons de regels bepalen, die niet altijd in het Nederlands belang handelen en die eens in de zoveel tijd hun prijzen substantieel verhogen. Dat knaagt aan onze weerbaarheid en wendbaarheid, en aan onze nationale veiligheid. Het functioneren van de Nederlandse overheid is onderdeel van ons democratisch bestel. Als die overheid niet meer in staat is om haar eigen spelregels op te stellen en haar eigen wetten uit te voeren vanwege de technologie, dan wordt dat democratisch bestel geschaad.”

Het is lastig om grip te krijgen op big tech, zeker voor Nederland alleen. “Samen met Europa zullen we – meer nog dan er nu is – regelgeving moeten maken en vooral ook moeten handhaven. In *Wolken aan de horizon* hanteren we

het principe: Nederlands waar het kan, Europees waar het moet. Europa moet er zelf alternatieven tegenover kunnen zetten, zelf diensten en producten kunnen ontwikkelen. Als je een dienst wilt creëren die in enige mate concurrerend is met de bigtechbedrijven, moet je grensoverschrijdend samenwerken. Daar hoeft niet elke lidstaat aan deel te nemen, het kan ook met een aantal naburige landen tezamen worden opgepakt. Zorg ervoor dat kleinere bedrijven de kans krijgen om te groeien en bied hun product als overheid, als *branch leading customer*, aan.”

Daar hangt nog een ander aspect mee samen. “Daarbij gaan wij uit van het Rijnländs model: ontwikkelen in technologie-ecosystemen. Samen met stichtingen, overheden, wetenschap en bedrijven technologie ontwikkelen en toepassen die ten goede komt aan de héle samenleving. Bedrijven die geworteld zijn in hun omgeving en zorg dragen voor de infrastructuur om hen heen en die niet vertrekken als het vestigingsklimaat ze in een bepaald land niet meer bevalt.”

NAÏVITEIT INMIDDELS WEL VERLOREN

Een weerbare samenleving is ook een samenleving die zichzelf kan verdedigen, blijkt uit Six Dijkstra’s woorden.

Lange tijd was het internet niet of nauwelijks gereguleerd, omdat we alles aan de markt overlieten. Die naïviteit hebben we inmiddels wel verloren

Voordat hij in de Kamer kwam, werkte hij vier jaar voor de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Hoewel hij wegens de vertrouwelijkheid niet kan ingaan op de inhoud van zijn werk, deelt hij wel enkele algemene inzichten. “Lange tijd was het internet niet of nauwelijks gereguleerd, omdat we alles aan de markt overlieten. Die naïviteit hebben we inmiddels wel verloren. Al vrij snel was er een dynamiek zichtbaar van statelijke actoren die digitale technieken inzetten om inlichtingen te verzamelen en te spioneren. De Russen waren daar vroeg bij. Maar ook de Amerikanen toen na 9/11 de Patriot Act werd aangenomen en de Amerikaanse overheid meer mogelijkheden kreeg om informatie over terrorisme te vergaren en daartegen op te treden. Ik – en een groot deel van de Nederlanders – ben van mening dat we een sterke en democratisch ingebedde inlichtingendienst nodig hebben, die verregaande bevoegdheden heeft op het gebied van digitale technologie en tegelijkertijd onder streng toezicht staat.

Het vervelende is dat veel bedrijven die niet onder dat strenge democratische toezicht staan en uitsluitend winstdoelstellingen nastreven, én inlichtingendiensten van landen die geen democratie zijn, carte blanche hebben om in het buitenland te opereren en die technologie te misbruiken. Daardoor is een nieuw speelveld ontstaan waartoe wij ons moeten verhouden. Dat vereist definiëring op Europees gebied: je moet ervoor zorgen dat bedrijven niet te veel data van burgers mogen gebruiken en

delen, en ook die regels moet je weer handhaven.”

Ook de burger heeft in dit alles een verantwoordelijkheid, benadrukt NSC, dat met zijn ‘nieuw sociaal contract’ verwijst naar de verhouding tussen burger en overheid en vice versa. “Het gaat er ook om hoe het maatschappelijk discours wordt gevoerd. Er zijn onderdelen waar de overheid niet in mag treden. Sociale media bijvoorbeeld, mogen wel gereguleerd worden, maar niet gecensureerd. Je kunt niet aan de voorkant onwettelijke meningen gaan verbieden, maar je kunt wel optreden tegen geautomatiseerde campagnes vanuit het buitenland of tegen illegaal gebruik. In het domein waar de overheid niet in kan treden, is het aan de burger hoe hij dat debat voert en die rechtsstaat hooghoudt. Dat is de andere kant van de medaille.”

DEEL 3

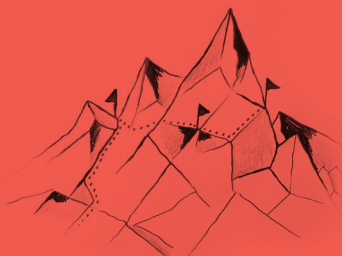
WAT TE DOEN KAMERADEN

INLEIDING

Mijn reis langs de zeven invalshoeken heeft boeiende discussies en verhelderende inzichten opgeleverd. In dit hoofdstuk deel ik mijn samenvattende analyses en aanbevelingen voor elk van de zeven invalshoeken.



**OPDRACHT
EN PLAN**



UITVOERING VAN HET PLAN



PARADIGMASHIFT



**MAATSCHAPPELIJKE
OPGAVE**

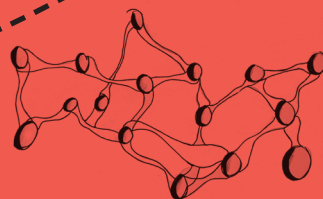


PROFESSIELE PROFESSIONAL

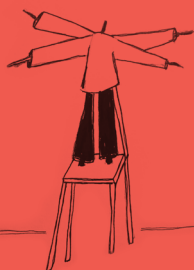
GEGEVENS DELEN



RESPONSIEF BESTUURSRECHT



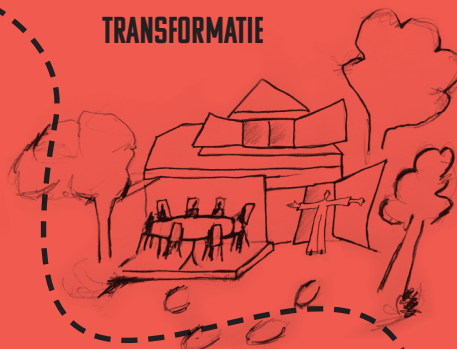
ORGANISCH WERKEN



ADAPTIEVE CIO



IDEOLOGIE HERDENKEN



TRANSFORMATIE

HOOFDSTUK 11

SAMENVATTENDE ANALYSES EN AANBEVELINGEN

11.1 Maatschappelijke invalshoek: radicale openbaarheid

Het informatiebeleid van de overheid is er niet alleen om de relatie tussen burger en overheid goed te organiseren. De overheid moet ervoor zorgen dat de samenleving in staat is haar eigen informatievoorziening goed te regelen. Ze moet maatschappelijke krachten in staat stellen eigen informatieposities op te bouwen; uiteraard met alle afwijkende en tegensprekende consequenties van dien. In het betreffende hoofdstuk is het voorbeeld van de burger-aed genoemd, dat laat zien wat een enorm positieve gevolgen het kan hebben als je vanuit dit standpunt begint te werken, in plaats van de overheid als vertrekpunt te nemen. We zijn het misschien vergeten, maar basisregistraties zoals de Basisregistratie Kadaster, de registers van de burgerlijke stand en het kentekenregister zijn er niet om de overheidsdienstverlening te verbeteren, ze zijn er om het onderlinge verkeer (het sociale, het economische en het juridische verkeer) tussen burgers onderling, tussen bedrijven onderling en tussen bedrijven en burgers goed te laten verlopen. Tegenspraak moet mogelijk, ja zelfs gevierd worden. Dat betekent radicale openbaarheid: niet alleen van beleidsstukken en brieven, maar ook van dataverzamelingen, gebruikte algoritmen en modellen. Voorbeelden van dat laatste zijn weermodellen, geluidsmodellen, verkeerscirculatiemodellen, enzovoort. Ook die moeten openbaar zijn, zodat ze eventueel afgezet kunnen worden tegen de dataverzamelingen van burgers. Overheidsinformatie is immers vanuit een bepaald perspectief verzameld. Daarbij zijn steevast waardeoriëntaties betrokken, en dat betekent dat er een keuze is gemaakt. Wees je daarvan niet alleen bewust, maar faciliteer ook nadrukkelijk het recht van de samenleving om eigen informatieverzamelingen aan te leggen én betrokken te zijn bij de verzamelingen van de overheid. En daar mag het niet bij stoppen: burgers moeten overheidsdata en de context waarbinnen die zijn verzameld, altijd ter discussie kunnen stellen.

AANBEVELINGEN

- Burgers hebben het recht om eigen informatieverzamelingen aan te leggen en ze moeten daarin gefaciliteerd worden. Daarnaast moeten zij betrokken worden bij de aanleg van informatieverzamelingen door de overheid.

- Wees transparant over de dataverzamelingen die de overheid heeft, en over welke algoritmen en welke modellen zij gebruikt. Geef burgers en maatschappelijke actoren toegang tot die dataverzamelingen en verstrek ze die zo mogelijk ook. Deze dataverzamelingen moeten zo open mogelijk zijn (FAIR oftewel Findable, Accessable, Interoperable en Reusable), waardoor informatieverzamelingen vanuit de samenleving eraan ‘geplakt’ kunnen worden.
- Kennisinstellingen van de overheid moeten al hun dataverzamelingen conform de idealen van de Open Science Foundation inrichten. Dat betekent onder meer dat kennisinformatie van overheden duurzaam ontsloten moet kunnen worden en dat die data herbruikbaar moeten zijn voor journalisten, maatschappelijke organisaties, kunstenaars, wetenschappers, ambtenaren, beleidsmakers en volksvertegenwoordigers; kortom, voor alle burgers.
- De overheid moet al haar BI-informatie openbaar maken, uiteraard met inachtneming van privacy, beveiliging en geopolitiek landsbelang. Business intelligence is immers het informatiehart op basis waarvan de overheid meetbare en concrete beslissingen neemt.

11.2 Uitvoerende professional: handelingsperspectieven om te excelleren

Niet de burger moet centraal staan, zoals decennialang betoogd, maar de relatie tussen de burger en de uitvoerend professional. Die relatie optimaal faciliteren zal de dienstverlening van de overheid aanzienlijk verbeteren. Door die relatie centraal te stellen, ontstaan handelingsperspectieven. Want dan kan je als organisatie de vraag stellen of je er alles aan hebt gedaan om die uitvoerende professional te laten excelleren. En dan kan je uitzoeken of er niet te veel administratieve lasten zijn of dat er innovaties zijn die je nog niet hebt geïmplementeerd.

AANBEVELINGEN

- Zet de dienstverleningsrelatie tussen de burger en de uitvoerend professional centraal en faciliteer die professional zodanig dat hij kan excelleren in die dienstverlening aan de burger.
- Richt een voorziening op waar uitvoerend professionals uit alle gelegenheden van de overheid hun ergernissen over en botsingen met bu-

reaucratische knelpunten aanhangig kunnen maken, knelpunten die hen in de weg staan om de burger écht te helpen. Dat gaat om meer dan alleen knelpunten in gegevensuitwisseling en -gebruik. Geef de eerdergenoemde Centrale Commissie Gegevensgebruik een bredere taak en een ruimer werkveld. De commissie zou de positie, het gezag en de bevoegdheden moeten hebben om (structurele) oplossingen voor die knelpunten te kunnen bewerkstelligen. Er moeten uitvoerend professionals, burgers en beleidsmakers in zitten en ze zou sectorspecifiek moeten opereren; de zorg is immers een heel andere sector dan de politie.

- Gebruik de gegevenslogistieke data-infrastructuur, die in hoofdstuk 6 wordt beschreven, om volledig datagedreven te gaan werken en alle fysieke informatieoverdracht weg te saneren.
- Als aanvulling op deze drie randvoorwaardelijke aanbevelingen de laatste: hernieuw het kwaliteitsdenken. Kantel het denken van het huidige managementperspectief (het INK-model) naar het perspectief van de uitvoerend professional. De ingrediënten voor dat kwaliteitsdenken zijn hierboven beschreven.
 - Het moet de uitvoerend professional in staat stellen om een ‘professionele professional’ te zijn.
 - Reflectieve gesprekken zouden de standaard moeten zijn om tot een kwaliteitsverbetering te komen en die zouden moeten gaan over de centrale vraag of de overheidsorganisatie er genoeg aan heeft gedaan om de professional te faciliteren. Aan deze gesprekken kunnen onder meer management, uitvoering, staf, burgers, inspecties, klachteninstituten en ethici meedoen.
 - De gesprekken hebben betrekking op elk van vijf tot zes organisatiegebieden: leiderschap, beleid en strategie, hrm, middenmanagement, procesmanagement en eventueel als zesde het juridisch instrumentarium.
 - Belangrijk onderdeel van het kwaliteitsdenken en het ontwikkelen ervan is: nieuwe ideeën in de praktijk uittesten om te zien wat ze doen en of ze werken.

11.3 Gegevensdeling: geen voortzetting van het bestaande

Het delen van gegevens stelt de overheid in staat om zaken drastisch beter aan te pakken en het zorgt ervoor dat zij écht responsief kan werken, als één entiteit en niet als som van de losse delen. Maatschappelijke problemen en opgaven houden zich in het algemeen namelijk niet aan departementale grenzen en muren tussen bestuurslagen. Kortom, de verbetering van de informatiehuishouding moet op alle fronten hand in hand gaan met een transitie naar een responsieve overheid. En die responsieve overheid kan niet tot stand komen zonder dat er fundamentele veranderingen worden aangebracht in de dienstverleningsprocessen. Hoewel ‘verandering’ eigenlijk niet de juiste term is. Verandering veronderstelt een soort afgeleide of voortzetting van het bestaande, maar dienstverleningsprocessen moeten opnieuw ontworpen worden. Waarbij we maximaal gebruikmaken van de bij de bronnen beschikbare gegevens. Dat is het bepalende principe: één keer digitaal vragen bij de digitale bron. Dat is niet alleen voordelig voor de burger – die hoeft niet steeds opnieuw dezelfde gegevens aan te leveren –, maar bevordert ook het delen van gegevens door de verschillende overheids- en uitvoeringsorganisaties én de kwaliteit van die gegevens.

Daar is een nieuw architectuurconcept voor nodig waarin standaardisatie en het toepassen van generieke voorzieningen de uitgangspunten zijn; zonder dat is het onmogelijk om over organisatiegrenzen heen samen te werken. De ambitie is dat we voor overheidsbreed hergebruik van informatie op eenzelfde niveau van standaardisatie belanden als dat van de Belgische Kruispuntbank. Met een architectuurconcept dat is geworteld in de Wet op de Kruispuntbank en een comité dat beslist bij eventuele discussies over gegevensdelingen. Als we dat in Nederland ook voor elkaar krijgen, kunnen we echt meters maken met gegevensuitwisseling. Laten we – naar Belgisch voorbeeld – een aantal regelingen opnieuw ontwerpen, zodat ze automatisch toegekend kunnen worden. Vanuit de volledige ketens, met professionals van de verschillende organisaties en met de burger als uitgangspunt.

AANBEVELINGEN

- Zorg voor een goed ontworpen digitale data-infrastructuur die de eisen van beveiliging, transparantie, privacy en verantwoording respecteert. Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor de totstandkoming van een proactieve, responsieve overheid.
- Zie data als een aparte laag in de architectuur, een laag die een eigen sturing nodig heeft. Maak daarbij onderscheid naar het soort proces dat gefaciliteerd wordt: beleid, uitvoering, handhaving, kennis. Maak afspraken per soort proces over de te volgen datastrategie.
- Voer een sectoraal stelsel van Kruispuntbanken in: niet gekopieerd van, wel geïnspireerd op het Belgische model. Doe dat per sector (zoals zorg, onderwijs, sociale zekerheid, voertuig, wonen, energie, gezondheid, enzovoort), en doe dat met de inbreng van de professionele partijen in die sector. Ontwerp een logistieke architectuur: een netwerk van wegen waarover de informatie kan stromen, zodanig dat in termen van privacy, beveiliging, transparantie en gebruik voldoende waarborgen ingebracht kunnen worden. De eindeloze een-op-een-koppelingen zoals we die nu kennen, mede aangejaagd door het denken in API's, leiden tot gebrek aan overzicht en tot onmogelijkheden in de verantwoording.
- Zorg voor transparantie in de data laag, zodat burgers kunnen zien wie wat doet met hun gekoppelde data. Als je die transparantie goed organiseert, heeft de burger ook zicht op de kwaliteit van de gegevens en kan hij daardoor zien waar eventueel op basis van foute gegevens foute maatregelen worden genomen. Dat is geen overbodige luxe nu er steeds meer gebruik wordt gemaakt van AI: verkeerde gegevens erin leidt tot verkeerde conclusies eruit. Burgers moeten daarnaast toestemming kunnen geven om gegevens digitaal te mogen delen. We kunnen dit bijvoorbeeld organiseren via MijnOverheid of met een ID-wallet, een app waarin de burger zijn digitale persoonsgegevens en andere digitale bewijzen over zichzelf kan opslaan. Overigens wordt daaraan doorgaans de slogan 'regie op gegevens' gekoppeld, maar de term 'regie' wil ik nuanceren: als ik niet deel of ik wel of niet samenwoon, krijg ik geen uitkering. Ik ga ook niet over mijn eigen geboortedatum, en de Belastingdienst bepaalt wat mijn 'verzekering' is, net zoals het kadaster de partij is die vastlegt welke grond van wie is. Het is dus de overheid die hier de regie heeft.

- Versterk het Landelijk Meldpunt Ketenfouten. Dat sluit aan op bovenstaande constatering over fout op fout. Een fout in de registratie bij bijvoorbeeld de Basisregistratie Personen levert de burger door de ketenafhankelijkheid grote problemen op met meerdere overheidsinstanties tegelijkertijd, omdat al deze organisaties gebruikmaken van dezelfde bron. In Amsterdam heb ik daar destijds als ombudsman zo'n meldpunt voor ingericht. Het Landelijk Meldpunt Ketenfouten moet niet alleen de meldingen ontvangen en herstellen, maar ook de regierol pakken in het oplossen van ketenfouten, en structurele oplossingen evalueren en landelijk doorvoeren.

11.4 Responsief bestuursrecht: ijzeren kooi is vervangen door virtuele vesting

Het tot stand komen van een open overheid en een goede informatiehuishouding zal alleen slagen als ook het bestuursrecht, en dus alle bestuursrechtjuristen binnen de overheid, het responsieve bestuursrecht als uitgangpunt nemen. Het financiële, het juridische, het bureaucratische en het ICT-perspectief van de overheid zijn nu allemaal doordrenkt van het New Public Management-denken. Ze zijn gericht op rechtmatigheid, gaan uit van wantrouwen jegens de burger, en ontwikkelen per wet en per materiegebied gesloten systemen. Zowel de burger als de uitvoerend ambtenaar raken daarin gevangen. De ijzeren kooi van Max Weber (bureaucratie ontnemt burgers alle individuele vrijheid) is vervangen door een virtuele vesting. Zowel het handelen als het denken wordt gestuurd en beheerst. Het responsieve bestuursrecht probeert dat te doorbreken, en probeert de burger weer als uitgangpunt te nemen, om van daaruit te beredeneren hoe de overheid haar informatierelatie met die burger moet vormgeven.

Ik voeg er nog een element aan toe dat misschien een buitenbeentje lijkt, maar het beslist niet is als het over de relatie overheid-burger gaat. Namelijk: de organisatiecultuur en de waarden die die cultuur weerspiegelen. Als je in de bedrijfsvisie de relatie tussen burger en overheid centraal zet, dan moet je dat overal en consequent in doorvoeren. Van de inrichting van de gebouwen tot in de toon van de externe communicatie en de interne afspraken. De professional die geacht wordt zich anders

te gedragen, kan dat niet als hij wordt afgerekend op oude regels. De gemeente die in haar slogan 'de klant centraal' heeft staan, maar in het gemeentehuis mensen heeft vervangen door touchscreens, slaat de plank mis. Als brieven vol staan met ambtenarenjargon kunnen burgers door de bomen het bos niet meer zien. Ware responsiviteit vraagt om verandering in alle haarvaten van de organisatie.

AANBEVELINGEN

- Neem het responsieve bestuursrecht als uitgangspunt, en zorg dat wetgevingsjuristen en bestuursrechtjuristen daarvan doordrongen zijn. De aanbevelingen over de vernieuwing van de Awb en van de commissie staatsrecht zijn daarbij leidend. Die moeten dan wel breed gedragen en dús uitgedragen worden.
- Zorg dat bij beleids- en wetsontwikkeling bestuursrechtjuristen, beleidsmakers, ICT'ers en financieel experts al bij aanvang van het ontwikkelingsproces samen met de uitvoering aan de slag gaan. Met als uitgangspunt het ideaal van de responsieve overheid. Doe dat via een iteratieve en incrementele aanpak als de agile-methodiek, bijvoorbeeld door te scrummen. Kies speerpunten van het zittende kabinet om deze vernieuwde aanpak vorm te geven.
- Richt de informatiesystemen van de overheid zodanig in dat ze kunnen voldoen aan de informationele zorgplicht waarvan in de Awb wordt gesproken. De overheid moet op grond hiervan haar diensten helder en begrijpelijk aanbieden en moet burgers en bedrijven bijstaan in het begrijpen van hun verplichtingen en rechten. Als burger moet je bijvoorbeeld de consequenties van een bepaald besluit binnen één regeling op alle andere relevante regelingen kunnen overzien.
- Maatwerk en massale processen gaan niet samen. Daarom moet het bestuursrecht het mogelijk maken dat daar waar maatwerk nodig is, informatie van de burger bijeen wordt gebracht, en dat door delegatie en/of samenwerking een gezaghebbend besluit kan worden genomen dat afwijkt van de normen die in de individuele wetten worden gesteld. Door dat maatwerk in een 'atelier-omgeving' onder te brengen, los van de massale processen die noodzakelijkerwijs in een 'fabrieksomgeving' moeten plaatsvinden, creëer je in die fabriek de rust die nodig is om massale processen efficiënt te laten verlopen, en in het atelier ruimte om tot menselijk maatwerk te komen.

11.5 Biomimicry: overheid moet zich afvragen of ze wel de goede dingen doet

Om beter als een systemisch geheel te kunnen functioneren, is het van groot belang dat de overheid consequent en gestructureerd reflecteert op wat ze doet en bereikt. Het openbaar bestuur kent vier functies. In het proces van beleidsvorming wordt een norm (een publieke waarde) geformuleerd. In het uitvoerende proces wordt die norm in praktijk gebracht en krijgt zij handen en voeten. In het derde proces wordt de norm gecontroleerd en gehandhaafd. Tot slot de kennisfunctie: daar verzamelt de overheid, vaak per materiegebied, kennis over het functioneren van een bepaald systeem, zoals het weersysteem (KNMI), maar ook het socialezekerheidssysteem (SCP, CPB, CBS) of het WODC inzake criminaliteit. In deze vier functies draait het vooral om de vraag of de overheid de dingen die ze moet doen, goed doet. Maar niet of ze de goede dingen doet. De schat aan kennis en ervaring die in de vier functies wordt opgedaan, vindt bovendien zijn weg niet terug naar de eerste: de beleidsvorming. De vier functies zouden moeten werken als een PDCA-cyclus, maar werken nu te los van elkaar. Dat is een grote omissie. Met biomimicry als inspiratiebron kunnen we leren hoe complexe systemen informatie registreren, organiseren en distribueren.

AANBEVELINGEN

- Vervang de verticale, verkokerde organisatiestructuur door een meer horizontale, netwerkdachtige, organische structuur.
- Denk en stuur vanuit het perspectief van een ecosysteem. Dus vanuit het omringende maatschappelijke veld, niet alleen vanuit het eigen ministerie of de afdeling. Zorg dat vertegenwoordigers uit dat ecosysteem ook om tafel zitten als beleid wordt bedacht, normen worden gesteld en besluiten worden genomen.
- Onderken dat de kennisinstellingen onderdeel zijn van een PDCA-cyclus, zij vervullen onze kennisfunctie, of noem het een kennisproces. Die vierde begint bij de aanleg van datanetwerken (in de terminologie van business intelligence: *data-lakes*). Daarin brengt de overheid data samen die afkomstig zijn uit waarnemingen in de samenleving, prestaties in de uitvoering en signalen vanuit het handhavingsproces. De inzichten en kennis die de overheid daardoor opbouwt, kun-

nen worden teruggekoppeld naar de beleidsvorming. Worden niet de goede dingen gedaan, dan kan of moet dat reden zijn om het beleid aan te passen. Op deze manier ontstaat een kennisfeedbackloop en worden reflectie en bijsturing beter gewaarborgd.

11.6 Rol en positie van de CIO Rijk: op weg naar de CIO 3.0

De CIO Rijk heeft niet voldoende doorzettingsmacht, niet voldoende positie om te doen wat nodig is, namelijk: sturing geven op de totale i-functie en qualitate qua, vanuit de mogelijkheden die de i-functie biedt, de transformatie naar de gewenste responsieve overheid leiden. De CIO moet bovendien minder van de bedrijfsvoering zijn (denk aan ondersteunende processen als hr en financiën) en meer van de innovatie van de primaire processen: de processen die direct zijn gericht op de burger. Daarbij heeft het geen zin om de CIO 1.0, die vooral in de IT-kolom functioneert, te vervolmaken. Nee, de CIO moet opnieuw worden ‘opgebouwd’ tot de CIO 3.0, die door het innoveren van de primaire processen werkt aan het verhogen van de publieke waarde van de overheid door goede digitalisering.

AANBEVELINGEN

- De CIO Rijk moet meer bevoegdheden krijgen: op SG-niveau. Deze bevoegdheden gebruikt hij niet alleen om te sturen op een efficiënte ICT, maar meer nog om te sturen op een effectieve digitalisering; dat is het hart van de transformatie.
- Zet transformatie en innovatie centraal in het denken en handelen van de CIO. Dat betekent: het beëindigen van de divisiestructuur, het faciliteren van datagedreven werken, en toewerken naar de proactieve, responsieve overheid. De CIO moet ervoor zorgen dat de uitvoerend professional kan excelleren door slimme digitalisering met goede zekerheden voor privacy en beveiliging, transparantie en verantwoording.
- Breng de instrumenten die de CIO ten dienste staan, naar een hoger niveau. Dat gaat vooral over architectuur en het denken over architectuur. Daarin kunnen we drie lagen onderscheiden: de data-laag (gegevensbronnen), de technologie-laag (bijvoorbeeld de rol van de

cloud en AI) en de proces-laag. Dat sturen met architectuur op de proces-laag – waarin het in ultimo gaat over de kwaliteit van de dienstverlening – is nieuw voor de CIO. Ook een goede i-academie, waarin een gemeenschap van i-experts hun vak ontwikkelen en bijhouden, is onderdeel van de instrumenten.

- Zorg dat de CIO zeggenschap heeft op het niveau van ecosystemen en níét alleen op het niveau van de afzonderlijke organisaties. Daarmee wordt het gehele ecosysteem naar een hoger niveau getild.

11.7 Politieke ideologieën: op weg naar een eigentijdse institutionele orde

Onze institutionele orde, met de trias politica en (de werkwijze van) het satellietstelsel van onafhankelijke adviseurs en toezichthouders, is achterhaald. Die orde maakt het ons niet meer mogelijk om dringende, actuele vraagstukken snel en adequaat op te lossen. In de zomer van 2024 stelde de Staatscommissie rechtsstaat onder voorzitterschap van Henk Kummeling al tal van juridische en bestuurlijke maatregelen voor om de rechtsstaat te waarborgen en het vertrouwen in de overheid te herstellen en versterken. In 2018 was er een Staatscommissie parlementair stelsel, onder leiding van Johan Remkes, en in 2010 een Staatscommissie-Thomassen, die adviseerde over wijzigingen in de Grondwet.

Over de gevolgen van informatie- en communicatietechnologie op het functioneren van de democratie en de overheid hebben ook diverse adviescommissies zich al gebogen. Rond de eeuwwisseling was er de Commissie-Franken, die het kabinet-Kok II adviseerde over de gevolgen van de informatie- en communicatietechnologie voor de grondrechten. In 2001 verschenen de nog steeds actuele aanbevelingen van de Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid, onder voorzitterschap van Arthur Docters van Leeuwen. Een paar maanden later was het de beurt aan de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, onder leiding van Jacques Wallage, die had onderzocht hoe de overheid effectiever kan communiceren en haar informatie toegankelijker kan maken.

Ook oud-CDA-minister en rechtsgeleerde Ernst Hirsch Ballin stelde eind 2024 nog eens dat de politiek niet mag tornen aan het fundament van sociale cohesie, de democratische rechtsstaat en een waardesysteem dat

erop gericht is de mensenrechten te beschermen en het algemeen belang te dienen. Politieke beslissingen moeten geen simplistische, polarisatie-gerichte oplossingen behelzen, maar genuanceerde langetermijnstrategieën. Ik voeg daaraan toe dat de inzet van technologie bij de overheid duurzaamheid, rechtsstatelijkheid en rechtsgelijkheid dient na te streven.

Het zijn allemaal bewijzen dat de urgentie om ingrijpend onderhoud te plegen aan de manier waarop we onze democratie hebben ingericht, al veel langer wordt gevoeld. Tegelijkertijd moet je constateren dat er met alle adviezen tot nu toe niets of bar weinig is gedaan.

Tegen die achtergrond valt het ook zo op dat de politieke partijen de betekenis van de digitalisering en de komst van de informatiesamenleving voor haar ideologie, niet voldoende hebben geanalyseerd. Ze hebben er te weinig over nagedacht en over gedebatteerd. Ze zijn wel bezig met digitalisering, maar ze trekken het niet door naar de vraag of ze hun politieke kernwaarden nog wel goed hebben geformuleerd en of hun visie op taken, rol en omvang van de overheid nog klopt en scherp is.

AANBEVELINGEN

- Heroverweeg de institutionele orde. De toenmalige president van de Algemene Rekenkamer Saskia Stuiveling en haar opvolger Arno Visser constateerden jaren geleden al dat het Huis van Thorbecke was verworden tot het ‘Huis van Esscher’. Ook onderschrijf ik Van Dams conclusie dat ‘kleine verbouwingen’ zonde van tijd en geld zijn als je tegen de grenzen van het systeem aanloopt. Dan is een radicale breuk met het verleden nodig en een ‘gideonsbende’ die daarin het voortouw neemt.
- Roep een nieuwe versie van de adviescommissie van Docters van Leeuwen in het leven. Niet om – alleen – een dik eindrapport op te leveren, maar vooral om experimenten te houden en radicale vernieuwingen van de institutionele orde in de praktijk uit te proberen. De wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen en ook de hoge colleges van Staat en belangrijke adviesorganen, zoals de Autoriteit Persoonsgegevens en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, zouden er actief aan moeten deelnemen. De politieke partijen zouden moeten reflecteren op de lessen en ervaringen die in hun experimenten worden opgedaan en ze als input moeten gebruiken voor het herijken van hun ideologische kernwaarden en hun

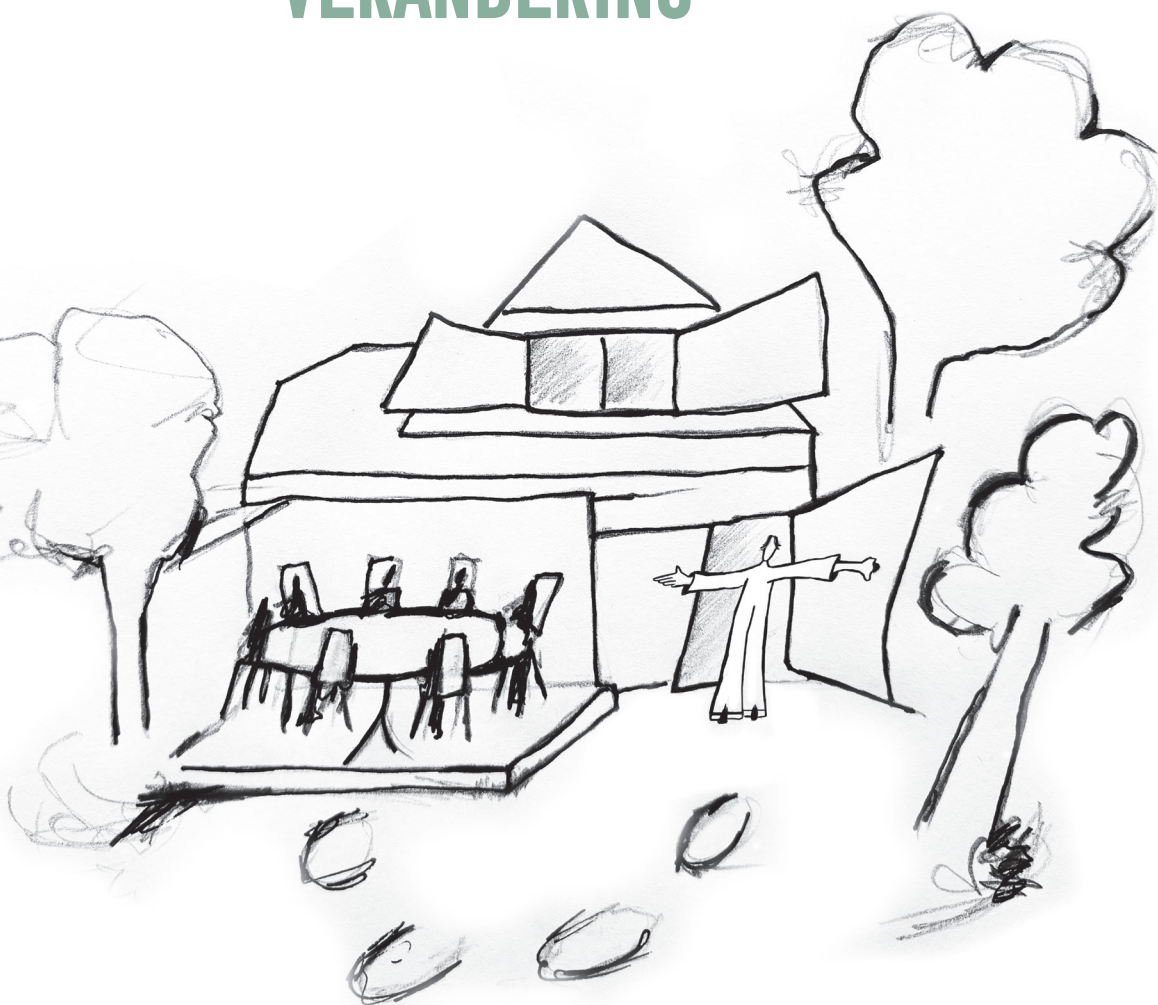
visie op de rol van de overheid.

- Politieke partijen – en breder nog: de maatschappij – moeten een veel fundamenteeler debat voeren over de ideologische waarden die zij nastreven en over het soort overheid dat ze daarvoor noodzakelijk achten. In die discussie moeten ze zich ook afvragen of onze huidige Grondwet-bepalingen nog wel aansluiten bij de huidige gedigitaliseerde samenleving. Denk onder andere aan de bepalingen met betrekking tot het briefgeheim, de vrijheid van drukpers en artikel 44 over de ministeriële verantwoordelijkheid.
- Neem in elk nieuw wetsvoorstel niet alleen een financiële onderbouwing op, maar ook altijd een informatie- of digitaliseringsparagraaf.



HOOFDSTUK 12

TRANSFORMATIE, EEN ALLESOMVATTENDE VERANDERING

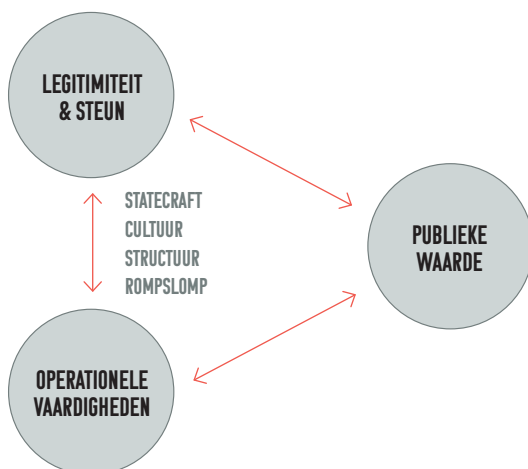


12.1 Bureaucratisch disfunctioneren

Dat er een paradigmaverschuiving nodig is en in welke richting die zich moet bewegen, heb ik in mijn analyses en aanbevelingen duidelijk gemaakt. Rest nog de transformatie zelf. Hoe geef je die vorm? Eenmaal aanbeland op dit punt zult u begrijpen dat de beweging naar een responsieve overheid breed en meerledig is. Er zijn die zeven benoemde knoppen om aan te draaien, maar er is ook een diepere en tegelijkertijd overkoepelende laag: de institutionele orde zelf.

In zijn voorwoord stelde Kustaw Bessems de retorische vraag: de oude orde op orde brengen of een nieuwe orde? Het zal voor iedereen duidelijk zijn dat een totaal nieuwe orde, helemaal opnieuw beginnen, niet kan: we starten nu eenmaal niet met een tabula rasa. Wat wel kan en moet, is een beeld vormen van de belangrijke kenmerken van die institutionele orde, zodat je ziet waar de belemmeringen zitten. Pakken we die beet, dan kunnen we de informatievoorziening verbeteren, en daarmee bijdragen aan vernieuwing van het overheidsapparaat.

Voor een diagnose van de huidige institutionele orde maak ik gebruik van de denkbelden van twee Harvard-wetenschappers. Het was in 1995 dat Mark Moore de term 'publieke waarde' muntte. Daarmee doelde hij op de waarde die een organisatie of activiteit bijdraagt aan het oplossen van vraagstukken die leven in de samenleving.



De al eerder aangehaalde Jorrit de Jong stelt dat er sprake is van ‘bureaucratisch disfunctioneren’ als overheidsorganisaties en maatschappelijke organisaties gezamenlijk niet de publieke waarde creëren die gewenst is. Dat tekort aan publieke waarde kan zowel materieel als immaterieel en zowel individueel als collectief zijn. Is het tekort materieel en individueel, dan is er sprake van verlies van tijd en geld. Is het materieel en collectief, dan gaat het over verspilling van overheidsgeld en -tijd. Immaterieel en individueel uit dat tekort zich in het verlies van rechten en waardigheid van burgers. Betreft dit tekort het collectief, dan is er sprake van maatschappelijke onrechtvaardigheid. Die laatste categorie heeft ongetwijfeld de meeste impact. De toeslagenaffaire is daar een voorbeeld van. Het moge duidelijk zijn dat ik De Jongs analyse deel: er is bij de Nederlandse overheid en het openbaar bestuur inderdaad sprake van bureaucratisch disfunctioneren.

VERLIES PUBLIEKE WAARDE

	MATERIEEL	IMMATERIEEL
INDIVIDUEEL	VERLIES VAN TIJD & GELD	VERLIES VAN RECHTEN & WAARDIGHEID
COLLECTIEF	VERSPILLING OVERHEID	MAATSCHAPPELIJKE ONRECHTVAARDIGHEID

ROMPSLOMP, STRUCTUUR, CULTUUR EN STATECRAFT

De Jong stelt dat dit bureaucratische disfunctioneren vier bronnen heeft; vier afpelbare schillen. Hoe dieper je gaat, hoe moeilijker en hoe politieker de oplossing. Het gaat om: rompslomp, structuur, cultuur en statecraft. Voor elk van deze bronnen geef ik mogelijkheden voor verbetering.

Rompslomp

Rompslomp is een belangrijke oorzaak van inefficiënties binnen overheidsorganisaties: onnodige handelingen, administratieve lasten, onhandig ingerichte werkwijzen. De Jong wijst erop dat die leiden tot rigiditeit, waardoor organisaties niet flexibel kunnen reageren op veranderende omstandigheden of behoeften van burgers.

Op ambtelijk niveau moet werk worden gemaakt van het reduceren van de rompslomp door een aantal praktische maatregelen. Denk aan het schrappen van dubbele invoer van gegevens of aan het vereenvoudigen van het systeem van rijkspassen per departement, waardoor medewerkers die voor twee departementen werken meerdere passen nodig hebben. Bouw de *single-sign-on* verder uit, zodat één keer inloggen voor diverse applicaties en systemen voldoende is. En zorg dat er een werkomgeving ontstaat, waarin ambtenaren met één samenhangend systeem kunnen werken. Op die manier kan ook privacy by design, openbaarheid by design en archivering by design worden gerealiseerd. Het is belangrijk dat medewerkers en managers zelf onnodige of slecht ontworpen procedures kunnen aandragen bij een meldpunt. De Centrale Commissie voor Gegevensgebruik kan dit oppakken.

Structuur

Problemen in de structuur leiden volgens De Jong vaak tot gebrekkige afstemming en coördinatie tussen afdelingen of niveaus. Een effectieve structuur is cruciaal voor het goed functioneren van een organisatie, omdat het de basis legt voor duidelijke verantwoordelijkheden en efficiënte processen. Vaak optimaliseren organisaties hun structuur en processen wel intern en voor zichzelf, maar zijn ze niet goed ontworpen op het niveau van het ecosysteem om hen heen. Is de structuur niet goed afgestemd op de doelstellingen van de organisatie of van dat ecosysteem, dan kan dit leiden tot fragmentatie en een gebrek aan samenhang in de beleidsuitvoering. Een structuurverbetering kan worden bereikt door te denken en te werken in ecosystemen. Ketens, netwerken en processen moeten de focus zijn, niet hiërarchie en kokers. Richt samenwerkingsverbanden in waarin beleidsteams van meerdere departementen en bestuurslagen, samen met uitvoerders en ICT'ers kortcyclisch werken aan het oplossen van een maatschappelijke opgave. Dit soort projectororganisaties moeten een groter mandaat krijgen, zodat hun werk niet nog eens dunnetjes overgedaan wordt door de lijnorganisaties. Nu zetten lijnafdelingen vaak 'afgevaardigden' in deze multidisciplinaire teams en moeten zij met last en ruggespraak werken. Andere belangrijke stap om een structuurverandering te realiseren is: dring de stafsturing terug. De verkokerde structuur, met grote autonomie voor elk departement, is een overblijfsel van de dominante technologie van de vorige eeuw: papier. De grote organisaties met meerdere product-marktcombinaties die in

die tijd ontstonden, konden niet centraal worden aangestuurd, omdat het centrum ervan de informatie niet kon verwerken. Daarom werd een divisiestructuur geïntroduceerd waarin per divisie eigen financiële, personele en ICT-keuzen mochten worden gemaakt.

Stafafdelingen als Financieel-economische Zaken, Juridische Zaken, Human Resources, Inkoop, Privacy, ICT, Archivering, Openbaarheid en Communicatie moeten onder één leiding vallen. Ze mogen alleen een samenhangend, integraal advies aan de lijn geven. Bij veel overheidsdiensten is de overhead enorm, meer dan de helft van de fte's zit niet in de feitelijke productie. De grootste structuurverbetering voor de institutionele orde van Nederland is: het Huis van Thorbecke moet op de schop. Daarvoor is een architect, een eigentijdse Thorbecke nodig die een geheel nieuwe structuur helpt ontwikkelen. Het mechanistische denken en de manier waarop we de autonomie van instituties als de Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman, Raad van State en de Tweede Kamer hebben ontworpen, zijn aan een heroverweging toe. Uiteraard moet hun autonomie overeind blijven, maar is het onvermijdelijk dat zij seriegeschakeld dikke adviesrapporten schrijven over beleid of wetten-in-wor-ding? Of is er een variant op de scrumwerkwijze denkbaar: aan vraagstukken werken in korte sprints en met iteraties, zoals waarmee ze in het VK experimenteren? Zo'n nieuw Huis van Thorbecke zou tevens ruimte moeten bieden voor innovatieve concepten als burgerberaden en andere werkvormen die aansluiten bij de maatschappelijke uitdagingen.

Cultuur

Net zo belangrijk als de structuur is de cultuur. De heersende cultuur in een organisatie of ecosysteem beïnvloedt de manier waarop mensen hun werk doen, hoe ze samenwerken en hoe ze omgaan met veranderingen. Een cultuur die innovatie en samenwerking bevordert, kan helpen om bureaucratische belemmeringen te overwinnen en de effectiviteit van de organisatie te vergroten. Een cultuur die gericht is op behoud en stabiliteit, kan verandering en aanpassing juist belemmeren.

Dat een cultuurverandering nodig is en dat de overheid zich daarvan bewust is, blijkt uit de talloze activiteiten, programma's en rapporten die er rond 2024 al waren. Activiteiten om de openbaarheid en transparantie te vergroten, om ambtelijk vakmanschap te verhogen, om beter en breder samen te werken, enzovoort. Aanbevelingen en adviezen van de Staatscommissie rechtsstaat tot en met de Tijdelijke commissie Uitvoerings-

organisaties (TCU). Het is te veel om op te noemen, maar alles zou onder één vlag moeten komen. Na jaren van bureaucratisering, die van uitvoerend professionals bureaucraten heeft gemaakt, moet de overheid de slingerbeweging terug maken. Terug naar trotse, professionele uitvoerders, die – zoals Mathieu Weggeman zo treffend omschreef – werken aan ‘schoonheid’. Politieagenten, verpleegkundigen, leerkrachten en schuldhulpverleners die kunnen excelleren in hun vak. Op beleidsdepartementen moet een paradigmashift plaatsvinden: zij moeten niet langer grote stapels beleidswensen en instructies over de schutting kieperen, maar zich ten dienste van die uitvoerend professionals stellen.

Statecraft

In de visie van De Jong gaat statecraft over het vermogen van leiders binnen de overheid om strategisch na te denken over de maximalisatie van publieke waarde en daarnaar te handelen. De Nederlandse vertaling van statecraft – staatsmanschap – dekt niet helemaal de lading, vindt hij, het gaat meer om het besturingsparadigma van een organisatie: haar *raison d'être* en de manier waarop die wordt vertaald in concreet gekozen sturingsinstrumenten en interventies. Bij de overheid is het paradigma nu gebaseerd op efficiency, bureaucratie en wantrouwen. Zij kiest voor mechanistische sturingsinstrumenten die zijn gebaseerd op beheersing en hiërarchie. ‘Statecraft’ betekent dat leiders niet alleen kijken naar de dagelijkse gang van zaken, maar ook naar de bredere doelen die zij willen bereiken en de sturingsmiddelen die ze daarbij inzetten. Statecraft omvat het vermogen om complexe problemen te begrijpen, een visie te formuleren en dan de middelen effectief in te zetten om die visie te realiseren. Deze combinatie van strategisch inzicht, leiderschap en een diep begrip van de maatschappelijke context waarin de overheid opereert, ontbreekt op veel plaatsen in de publieke sector.

Een strak ingerichte en
afgebakende bureaucratie,
waarin het behalen van KPI's
domineert, zal veel bureaucratisch
disfunctioneren niet herkennen,
en dus ook niet erkennen

De ware transformatie bestaat eruit dat ook op het diepste niveau, dat van statecraft, een fundamentele verandering wordt gerealiseerd. Van een legalistisch, mechanistisch en bureaucratisch verkokerd bestel dat reactief is, naar een proactieve en responsieve overheid die in de actualiteit werkt. Een overheid die 'vóór het probleem' weet te komen, en die samen met een actieve *civil society*, opgavegericht, de belangrijke uitdagingen tegemoet treedt. Concreet betekent dit dat de sturingsinstrumenten opnieuw doordacht en gekozen moeten worden. De verschotte input-financiering moet worden omgezet in brede outcome-financiering. Rechtmatigheid als juridisch instrument moet plaatsmaken voor rechtvaardigheid en in het hr-beleid moet vakkennis weer een leidend selectie criterium worden, in plaats van politiek-bestuurlijke sensitiviteit.

HET PROBLEEM IS SYSTEMISCH

Bij de overheid en het openbaar bestuur is zoveel rompslomp dat men niet toekomt aan de aanpak van de diepere oorzaken ervan. De keuzen die zijn gemaakt op de diepere lagen verhinderen bovendien dat de problemen goed kunnen worden waargenomen. Een strak ingerichte en afgebakende bureaucratie, waarin het behalen van KPI's domineert, zal veel bureaucratisch disfunctioneren niet herkennen, en dus ook niet erkennen. Zij ziet dat niet als haar taak. Als je vanuit een bureaucratisch, verkokerd perspectief kijkt en luistert, zie en hoor je veel níét.

Wat de zaak verder compliceert, is dat er voortdurend interne strategische, beleidsmatige discussies worden gevoerd die vooral op het niveau van cultuur en statecraft liggen. De mensen in de uitvoerende organisaties zitten verstrikt in rompslomp en slechte structuren en kunnen helemaal niet nadenken over strategische vragen of langetermijnplannen maken. Geduldig horen zij de beleidsmakers aan, maar de voorgestelde aanpak biedt ze geen handelingsperspectief bij het oplossen van hun dagelijkse problemen. In die zin is er in het openbaar bestuur helaas weinig vooruitgang geboekt, want begin jaren tachtig schreef de liberale Henk Vonhoff al een rapport met de titel *Elk kent de laan die derwaarts gaat*. Daarin stelde hij dat de wereld van beleid en de wereld van uitvoering elkaar niet vinden ('and never the twain shall meet').

Alles bij elkaar genomen hebben we te maken met een systemisch probleem. Dat analyserend onderscheid ik nog twee aspecten. Het eerste is dat de overheid door het surplus aan rompslomp en ingewikkelde struc-

turen niet voldoende intellectuele capaciteit en energie meer overhoudt om aan een cultuurvernieuwing te werken. De bovenliggende lagen – rompslomp en structuur – verhinderen de benodigde verandering op het derde niveau, dat van de cultuur.

Het tweede aspect is het New Public Management. In deze management-filosofie voeren efficiencydenken en wantrouwen jegens burgers en professionals de boventoon, wat leidt tot verdere bureaucratisering van de professionals. Nog meer rompslomp dus. Ze zijn het gevolg van een besturingsparadigma dat de nadruk legt op rechtmatigheid, wat onder meer te zien is in de crisisbestrijding en hersteloperaties van de overheid. Die worden zo gedomineerd door rechtmatigheid dat de menselijkheid verloren gaat. Dit aspect gaat dus over de vierde laag, die van de statecraft.

Er is kortom een meer ambtelijk, organisationeel probleem dat zich uit in rompslomp en slechte structuren, en er is een politiek-bestuurlijk probleem dat zit in cultuur en statecraft. Het ambtelijke en het politieke houden elkaar in een wurggreep, die aan beide zijden leidt tot verstarring en averechtse regelreflexen.

12.2 Relatie met informatiehuishouding

De manier waarop de informatievoorziening wordt ingezet en vormgegeven, heeft een relatie met alle vier de lagen van De Jong. Tot nu toe worden ICT en informatiehuishouding zodanig ingezet dat zij de bestaande structuur, cultuur en statecraft bevestigen, verstevigen. Er is sprake van *automation of bias*: de ICT maakt de huidige machten machtiger. Zijn hiërarchie, bureaucratie, stafsturing, controle, wantrouwen en efficiency-denken dominant, dan zullen ICT en de informatiehuishouding die zaken versterken. Dat geldt zelfs voor rompslomp: rompslomp blijft rompslomp, ook als je het van papier naar digitaal omzet.

En dat terwijl rompslomp de laag is die eigenlijk het eenvoudigst door ICT-innovaties opgeruimd zou kunnen worden.

Wat we zien is een bekend fenomeen: het *horseless carriage syndrome*, of, zoals ik het eerder al noemde, het ‘postkoets met hulpmotor-syndroom’. Als nieuwe technologieën in een samenleving worden geïmplementeerd, worden ze lange tijd vormgegeven vanuit het oude perspectief. Ver nadat de benzinemotor was uitgevonden, kreeg de auto nog de vorm van een postkoets. Datzelfde lot is digitalisering beschoren. We zetten

haar in om de bureaucratie te versterken, terwijl digitalisering het in principe mogelijk maakt om maatwerk te bieden, ruimte voor professionals te creëren, op rechtvaardigheid en outcome te sturen, rompslomp weg te organiseren en in netwerken, ketens en ecosystemen te werken.

BRITTEN DOEN HET (OOK) BETER

Het goede nieuws: het kan wel degelijk anders! Dat laten landen als België, Estland en Denemarken zien. Ook het Verenigd Koninkrijk biedt handvatten waar we in Nederland ons voordeel mee kunnen doen. Al rond 2010 onderkenden de Britten dat vrijwel al hun overheidsdiensten zoveel gebruikmaakten van digitale technologie dat ze er eigenlijk mee samenvielen. Ze beseften ook dat ze voor de beschikbaarheid en levering van deze diensten in grote mate afhankelijk waren van de markt. De overheid in het VK leunde destijds stevig op een klein aantal grote IT-bedrijven. Tegelijkertijd liepen IT-projecten regelmatig op de klippen: ze kostten te veel tijd en geld en leverden minder functionaliteit dan verwacht.

We moeten de digitale technologie niet alleen aan de markt overlaten, concludeerden de Britten, en ze richtten in 2011 de Government Digital Service (GDS) op: *'We are here to make digital government simpler, clearer and faster for everyone'*. GDS moest mislukkingen van grote IT-projecten voorkomen en een veel betere overheidsdienstverlening opleveren. Het credo is: *'the strategy is delivery'*. Met andere woorden: de focus ligt op de totstandkoming en implementatie van goede diensten, de overheid ging als het ware op de stoel van leveranciers zitten. GDS lanceerde de (prijswinnende) website GOV.UK, waarop burgers alle (centrale) overheidsdiensten eenvoudig kunnen vinden. Dat bevorderde hun beleving van de overheid als 'één overheid'. GDS werkt met relatief kleine teams en stelt het testen van aannames centraal: snel ontwikkelen, snel testen, aanpassen, nog meer testen en langzaam uitbreiden. Daarbij gaat het telkens nadrukkelijk om de *user needs*, niet de *government needs*.

Het voorbeeld van het VK laat zien dat een eigen digitale dienst, waarin de overheid in de rol van opdrachtgever én opdrachtnemer aan een probleem werkt, essentieel is. Nu werken de verschillende Nederlandse overheden als opdrachtgevers met lange lijsten met requirements die merendeels niet eens getoetst zijn. Er is onvoldoende grip op de verantwoordelijkheid voor een goede dienstverlening aan de burgers, het ontbreekt aan regie. Het voorbeeld van het VK biedt stof tot nadenken.

“OVERHEID MOET NU KIEZEN: INNOVATIE OF IRRELEVANTIE”

“We zitten in de gevarenzone.” Dion Kottelman spreekt met grote urgentie over de staat van de overheid. Kottelman is partner van Grey Matter Matters, een adviesbureau voor digitale en bestuurlijke vraagstukken van de Nederlandse overheid. Samen met Rik Maes, hoogleraar Informatiemanagement, schreef hij in 2024 het Manifest voor een informatie- en betekenisrevolutie. Met de nadruk op ‘revolutie’, want ook deze auteurs zijn ervan overtuigd dat een fundamentele omslag, een paradigmashift, nodig is.

De toeslagenaffaire en de problemen bij DUO: het zijn geen incidenten, maar signalen van een overheid die zichzelf vastdraait in complexiteit en gebrek aan daadkracht, vindt Kottelman. “Het huidige systeem is niet toekomstbestendig. De samenleving en de technologie ontwikkelen zich verder, maar de overheid blijft hangen in verouderde structuren en processen. De keuze is: óf ze herstructureert radicaal, óf ze riskeert irrelevantie.”

ONDERSCHEID TUSSEN TECHNOLOGIE EN INFORMATIE

Een belangrijk thema in het manifest is het onderscheid tussen informatie en technologie. “Technologie is een middel, informatie is sturend. Technologie komt gewoon uit de muur. De cloud, *software as a service*: het zijn standaardoplossingen die je niet zelf hoeft te ontwikkelen. Maar hoe je de informatie organiseert en benut, dát is waar de waarde zit.”

Het onderscheid tussen de twee wordt vaak niet goed toegepast. “Mensen gooien technologie en informatie op één hoop, terwijl het essentieel is voor een responsieve en mensgerichte overheid om dat onderscheid goed te maken. Als

De CIO 3.0 is iemand die begrijpt hoe informatietechnologie bestuurlijke processen kan transformeren, iemand ook met kennis van bestuursrecht en politieke dynamiek

je denkt vanuit IT-systemen, blijf je vastzitten in de techniek. De focus moet verschuiven naar hoe je informatie gebruikt om betere beslissingen te nemen en burgers centraal te stellen. Bestuurders moeten leren denken in termen van informatiebeheer en -gebruik.”

Kotteman ziet daarbij een belangrijke rol weggelegd voor de chief information officer. Ook hij spreekt over de ‘CIO 3.0’. “De overheid heeft een CIO 3.0 nodig: een architect van verandering. Niet alleen een beheerder, maar een leider met een visie. De CIO 3.0 is iemand die begrijpt hoe informatietechnologie bestuurlijke processen kan transformeren, iemand ook met kennis van bestuursrecht en politieke dynamiek. Het is een transformatieve rol die de CIO in kwestie ook de macht geeft om verandering af te dwingen, bijvoorbeeld door inkoopstrategieën te sturen of juristen te mobiliseren.”

ONDERSCHIED TUSSEN RISICO'S EN ISSUES

Ander onderscheid dat Kotteman benadrukt, is dat tussen issues en risico's. “Een risico is iets dat zich kán voordoen, een issue is iets dat al aan de orde is. Een risico is een potentieel probleem, een issue is een probleem dat al bestaat. Een risico vraagt om maatregelen om de kans erop of de impact ervan te beperken, een issue vereist directe actie. Veel organisaties behandelen issues alsof het risico's zijn, en andersom. Dat leidt tot verkeerde prioriteiten en inefficiëntie in de aanpak van problemen.” Bij de toeslagenaffaire speelde dat ook. “Het hele

systeem was erop gericht om risico's te vermijden, terwijl de issues – zoals discriminerende algoritmes – werden genegeerd.”

Scherp is Kotteman ook over hoe de overheid naar burgers kijkt. Zij zou zich meer moeten richten op de burger als individu en minder op de technische processen. Opnieuw benadrukt hij een onderscheid: tussen een klantgerichte en een mensgerichte benadering. “Stop met dat klantdenken, ik ben geen generieke klant, ik ben een mens. Het verschil lijkt subtiel, maar het heeft enorme implicaties voor hoe je je beleid en dienstverlening inricht. Het vraagt om een cultuuromslag binnen de overheid.” Die mensgerichte benadering begint wat Kotteman betreft ermee dat de overheid erkent dat gegevens van de burger zijn en niet van de overheid. “De burger moet regie krijgen over zijn eigen data. Dat vraagt om een omslag in de manier van denken en werken. In de gemeente Nijmegen is een digitale wallet ontwikkeld waarmee burgers toegang krijgen tot hun gegevens en voorzieningen. Het is een prachtig voorbeeld van technologie die autonomie van en vertrouwen in burgers versterkt.”

GROOTSTE OBSTAKEL: COMPLEXITEIT

Een van de grootste obstakels voor fundamentele verandering is volgens Kotteman de groeiende complexiteit bij de overheid. “We hebben systemen gebouwd die zo ingewikkeld zijn dat niemand ze meer begrijpt. Dat is niet alleen

Interne en externe druk zijn cruciaal om die revolutie op gang te brengen. Door incidenten als de toeslagenaffaire wordt de naaktheid van de keizer steeds meer zichtbaar

inefficiënt, maar ook gevaarlijk. Het creëert een kloof tussen wat burgers nodig hebben en wat de overheid kan leveren.” Data-analyse en AI, mits goed toegepast, bieden kansen. “In plaats van burgers te categoriseren op basis van verouderde risicoprofielen, moeten we technologie gebruiken om patronen te herkennen en proactief te handelen. Dat moet altijd mensgericht zijn.”

Gebrekkige samenwerking vindt Kottelman een ander obstakel. “Samenwerking’ is een mooi woord, maar in de praktijk betekent het vaak niets. Het blijft bij praten en overleggen, maar echte samenwerking houdt in dat je bereid bent om je eigenbelang opzij te zetten voor het grotere geheel, dat je openstaat voor nieuwe ideeën en voor het perspectief van buitenaf. Dat gebeurt te weinig. Samenwerking is essentieel om problemen op te lossen die niet binnen één afdeling of organisatie vallen. Zonder samenwerking ontstaan er silo’s en die belemmeren innovatie en probleemoplossing. Die moet je dus durven afbreken.”

AMBTENAREN ZULLEN VERANDERING MOETEN INITIËREN

Voor het realiseren van de paradigma-wijziging die de overheid nodig heeft, zijn ambtenaren de aandrijfmotor. “Politieke bestuurders hebben een beperkte zittingstermijn. Ze moeten snel scoren en focussen vaak op symbolische aanpassingen. Maar een fundamentele verandering vergt een langere adem. Die zal vanuit het ambtelijke apparaat moeten komen, want daar zitten de stabiliteit en de inhoudelijke kennis. Het zijn de ambtenaren die begrijpen dat de continuïteit van het beleid en de uitvoering op het spel staat.” De verandering vereist ethisch leiderschap binnen de ambtelijke top. “We hebben leiders nodig die zich durven losmaken van het bestaande. Leiders die niet alleen verbinden, maar ook de moeilijke keuzes durven maken die nu eenmaal bij een revolutie horen.”

Interne en externe druk zijn cruciaal om die revolutie op gang te brengen, vindt Kottelman. “Door incidenten als de toeslagenaffaire wordt de naaktheid van de keizer steeds meer zichtbaar. Mensen willen een overheid die functioneert en

ze zien dat het niet werkt. Die publieke druk en voorbeelden uit het buitenland zijn nodig om de verandering, die in de ambtenarij moet beginnen, af te dwingen. De overheid staat op een kruispunt: gaan we door met optimaliseren in een systeem dat niet werkt, of kiezen we voor transformatie? Eén ding is zeker: de tijd van wachten is al ver voorbij.”

12.4 Aanjagers van transformatie

Een paradigmaverschuiving, een disruptieve transformatie: het zijn grote woorden en het is een immense opgave. Die opgave realiseren duurt misschien wel vijf, tien of zelfs twintig jaar. Maar, zoals Tjeenk Willink al betoogde: groot dromen, klein doen. Die grote droom is wat mij betreft dus een proactieve, responsieve overheid, die adequaat kan reageren op de grote maatschappelijke opgaven en internationale uitdagingen en die de menselijke maat terugbrengt. Zo'n transformatie vereist een fundamentele verandering van alle sturingsinstrumenten; de overheid moet anders financieren, anders inkopen, anders reguleren, anders organiseren.

AANJAGERS

- **Een bewuste, overtuigde en consequente keuze maken**

De eerste ogenschijnlijk kleine stap is een bewuste, overtuigde en breed gedragen keuze maken voor het paradigma van de proactieve, responsieve overheid. En dat paradigma consequent en expliciet betrekken bij elke beleidskeuze, elk proces- of productontwerp en elke digitaliseringsslag.

- **Niet technologie, maar informatie**

Tweede stap is dat niet technologie de focus moet zijn, maar informatie. Het gaat om organisatieprocessen die ervoor zorgen dat er een excellente digitale informatiepositie ontstaat, die de uitvoerend professional faciliteert om zijn werk uitmuntend te doen.

- **Transformeer vanuit rompslomp, structuur, cultuur en statecraft**

Op alle vier de lagen – rompslomp, structuur, cultuur en statecraft – moet de overheid verbetertrajecten starten. Elk daarvan kent een andere doorlooptijd en een ander gremium als opdrachtgever. De verantwoordelijkheid voor verbetering van rompslomp en structuur ligt vooral bij de ambtelijke organisatie.

- **Neem afscheid van het New Public Management-model**

De beperkingen en gebreken van het New Public Management-model zijn niet meer te negeren. Burgers, bedrijven en de samenleving als geheel hebben er dagelijks last van. Na ruim dertig jaar is de winst die dat model ten tijde van privatisering en verzelfstandiging van uit-

voeringsorganisaties wellicht heeft opgeleverd, in het tegendeel omgeslagen. We hebben een meer Rijnlandse benadering nodig; denken in het belang van stakeholders in plaats van shareholders. Er is een soort *flip the bureaucracy* nodig, waarin professionalisering en excellentie in de uitvoering centraal staan en met een nadruk op vermaatschappelijking en menselijk maatwerk. Minder uitbesteden, minder planning, minder inspectie achteraf en meer interactie, iteratie en reflectie in actie als werkwijze. Minder mechanisch, meer organisch.

– **Verbeter de informatiehuishouding in lijn met het nieuwe paradigma**

De bureaucratische informatievoorziening verbeteren zonder te werken aan de andere aspecten die een responsieve overheid kenmerken, is weggegooid geld en tijd. Pas als de bredere transformatie wordt doorgevoerd, kan de digitale informatievoorziening – met haar potentie om bijvoorbeeld informatie snel en efficiënt binnen een netwerkstructuur te delen – bijdragen aan vernieuwing van het overheidsapparaat. De les uit het VK is dat de overheid de regie op de digitale transformatie moet pakken, met een heldere visie op de rol van de overheid en die van de markt. Aannames snel ontwikkelen, snel testen, aanpassen, opnieuw testen en pas na een eerste release langzaam uitbreiden is een goede werkwijze gebleken.

– **Begin ergens!**

De ervaringen met de Werkplek van de Toekomst hebben opnieuw bewezen dat gewoon ergens beginnen kan helpen om een vastzittende situatie vlot te trekken. Ook een grote reis begint met een eerste stap. Daarom pleit ik ervoor om een paar van de aanbevelingen uit dit boek te bundelen en in te zetten voor de aanpak van enkele dringende maatschappelijke vraagstukken. Laat beleidsmensen, wetgevingsjuristen, ICT'ers en uitvoerend professionals tezamen oplossingen zoeken voor bijvoorbeeld de bouwopgave in Nederland, de energietransitie of de benodigde vernieuwing van het toeslagenstelsel. Schakel daarbij de i-professionals van de Informatieacademie in om ervoor te zorgen dat er een solide informatie-architectuur onder de oplossingen komt te liggen. En geef de uitvoerend professionals de ruimte en de middelen om de oplossingen vervolgens in praktijk te brengen en de gewenste publieke waarde te creëren.

EPILOOG

U bent aan het eind gekomen van dit boek. Een boek waarin ik u mee heb genomen in mijn ideeën voor een andere overheid. Ideeën die zijn gebaseerd op ervaring, kennis en gesprekken. U bent bereid geweest om met mij mee te reizen; al zult u wellicht een station hebben overgeslagen of soms zelfs liever een retourtje hebben willen boeken.

Dit boek voelt niet af als ik u na gedane arbeid niet kort meeneem naar wat er achter deze exercitie schuilgaat. Niet zozeer wat ik denk en doe, maar dat waar ik mijn denken en doen aan toets: mijn waarden of innerlijke drijfveren, zo u wilt. Want naast voormalig regeringscommissaris Informatiehuishouding ben ik ook en vooral Arre Zuurmond. Waarom werk ik in het openbaar bestuur in plaats van op de Zuidas? Waarom denk ik altijd dat het beter kan? Waarom schrijf ik dit boek?

Nu is het best lastig om je innerlijke drijfveren concreet te maken. Toen mij daarnaar gevraagd werd, schoot de klassieke filosofie me te hulp. Zij bood als toetssteen voor mijn drijfveren de vier kardinale deugden van Plato en Aristoteles. 'Kardinaal' is afgeleid van het Latijnse *cardo*, dat zoveel betekent als 'spil' of 'scharnier'. Hoe verhouden deze kardinale deugden zich tot mijn morele keuzes? Keuzes die bepalend zijn voor hoe ik in het – werkende – leven sta, de basis voor dit boek.

PRUDENTIA - WIJSHEID

In het begin van mijn carrière was ik 100 procent inhoudelijk gedreven. Dus drammerig. Ik kwam alleen maar met inhoud aanzetten. En als dat niet geaccepteerd werd, zei ik: ik zal het je nog een keer uitleggen. Dan ontstaat er kortsluiting aan de andere kant van de tafel. In de loop der jaren ben ik wijzer geworden, ik heb geleerd om niet bot mijn mening op tafel te gooien. Hard op de inhoud, zacht op de relatie. Als je de ander veiligheid biedt, krijg je meer begrip voor elkaar. Als ik bijvoorbeeld met een keihard rapport kwam, zorgde ik ervoor dat het betreffende bestuur van tevoren op de hoogte was, zodat ze niet werden overvallen. Een be-

langrijke eyeopener voor mij was het verschil tussen *teaching* en *learning*. Bij *teaching* heb jij een overtuiging en die moet de ander van jou overnemen. Bij *learning* neem je de ander mee in een ontdekkingsproces: op het onvermijdelijke pad van leren.

JUSTITIA - RECHTVAARDIGHEID

Rechtvaardigheid betekent voor mij: het juiste doen. Dat is heel iets anders dan rechtmatigheid. Zijn alle bewijsstukken binnen? Check! Zijn alle boxjes afgevinkt? Check! Als we alles in de bureaucratische routine prop-pen, wordt het hoogstens rechtmatig ... Dat gevoel voor het juiste heb ik van jongs af aan in m'n donder meegekregen. Door mijn vader, een calvinistische én activistische dominee, en mijn minstens zo strijdvaardige moeder. Ik was een jaar of elf toen mijn moeder in contact kwam met een Surinaamse familie die buiten hun schuld om in Nederland gestrand was. De sociale dienst weigerde voor hen tickets te bekostigen als lening en gaf als 'advies': ga maar vijf jaar sparen voor die tickets, in die tussentijd krijgen jullie gewoon een uitkering. Mijn moeder belde de sociale dienst om te vragen of ze daar van de ratten besnuffeld waren. En toen dat niks opleverde, heeft ze net zolang gezocht tot ze het nummer van de minister had. Ze heeft hem gebeld en klaar. Mijn les voor de rest van mijn leven: als je onrecht ziet kun je dat, nee móét je dat oplossen. Met boos worden alleen kom je er niet.

FORTITUDO - MOED

Kom ik toch weer bij mijn moeder: deugt het niet, doe er wat aan. Durf de macht tegen te spreken. Om die reden ben ik van school getrapt, ik deed niet mee aan het systeem. En toen de vakgroep van de universiteit waar ik werkte, besloot dat ICT niet relevant was voor het openbaar bestuur, heb ik stante pede ontslag genomen. Mijn ervaring in mijn latere loopbaan is dat bestuurders van een klein aantal mensen om zich heen 'onaangepast zijn' accepteren. Ergens in mijn leven is het zo gegaan dat ik een positie heb gekregen waardoor mensen denken: die Zuurmond, die mag dat zeggen. Ik denk dat dat ook komt doordat ik van jongs af aan dingen ben gaan oplossen. Ook toen ik nog geen 'positie' had, durfde ik tegen de stroom in te gaan.

TEMPERANTIA - GEMATIGDHEID

De rol van luis in de pels is er een die je toevertrouwd krijgt, het wordt je gegund. Omdat ik radicaal ben op de inhoud, maar gematigd op de relatie. Zoals ik al zei: de scherpe kantjes die ik vroeger had, heb ik er afgevijld. Gematigd zijn, maar niet zonder emotie. De emotie zit in het onderwerp, niet in manier waarop ik me uit of gedraag. Het gaat me bij alles wat ik aanpak nooit om iets abstracts, maar om een tastbaar vraagstuk waarmee de burger in de shit komt. Als je met heel maatschappelijke dingen bezig bent, dingen die pijn doen aan je hart, dan is het voor de ander makkelijker te accepteren dat je met dit punt aankomt. Verandering begint met een gedeelde emotie.

Tot slot nog dit. Ik noem mezelf een 'pracademic', een academicus die wetenschappelijke inzichten aan de praat wil krijgen in de werkelijkheid; voor de publieke zaak. En ik ben een calvinistische domineeszoon: ik blijf prediken voor die betere overheid. Omdat ik denk dat het in deze tijden vol antidemocratische tendensen meer dan ooit nodig is. Blijven vechten. Hoopvol blijven, dat is onze morele plicht.

Met dank, Arre Zuurmond

INSPIRATORS

Om mijn pleidooi voor een responsieve overheid kracht bij te zetten en in een context te plaatsen, refereer ik aan enkele gezaghebbende publieke figuren die zich het afgelopen decennium over deze materie hebben uitgelaten.

Te beginnen bij ‘de onderkoning van Nederland’: minister van Staat en voormalig vicepresident van de Raad van State Herman Tjeenk Willink. De essentie van zijn veelvuldige pleidooien is een diepgaande herziening van de relatie tussen overheid, burger en de democratische processen. Hij benadrukt de noodzaak van een herwaardering van de publieke dienstverlening, waarin het openbaar bestuur weer primair dienstbaar wordt aan de samenleving. Dit vraagt om meer aandacht voor de menselijke maat, waarbij beleid in de praktijk recht doet aan de behoeften en omstandigheden van burgers. Tjeenk Willink pleit voor versterking van de democratische controle, meer transparantie en een bestuur dat in direct contact staat met de burger. Dat bestuur moet niet alleen efficiënt zijn, maar ook rechtvaardig, toegankelijk en transparant. Daarvoor is een cultuurverandering binnen de overheid nodig, waarin de waarden van de rechtsstaat, de democratie en het algemeen belang weer centraal staan.

Ook de Staatscommissie rechtsstaat concludeert dat ingrijpende veranderingen nodig zijn in openbaar bestuur en politiek om de Nederlandse rechtsstaat te versterken en het vertrouwen van burgers in de overheid te herstellen. De commissie benadrukt dat politiek en bestuur de rechtsstaat nu niet als leidend principe omarmen en dat politici, bestuurders, en ambtenaren getraind zouden moeten worden om de rechtsstaat als kompas te gebruiken bij al hun beslissingen. Zij pleit ook voor maatregelen om deze bescherming te versterken en burgers meer inspraak te geven in het beleidsvormingsproces.

In zijn adviezen aan de Staatscommissie beschrijft Reijer Passchier, hoogleraar Digitalisering en de democratische rechtsstaat, hoe digitali-

sering een positieve bijdrage kan leveren aan deze transformatie. Digitalisering is niet slechts een technische ontwikkeling, benadrukt hij, maar een complexe sociotechnologische transformatie die bestaande machtsverhoudingen beïnvloedt. Hij waarschuwt voor de groeiende macht van de grote technologiebedrijven die constitutionele structuren verzwakken. Passchier bekritiseert tevens de disbalans in de trias politica, waar de uitvoerende macht door digitalisering sterker wordt ten koste van de wetgevende en rechterlijke macht, en hij wijst op het risico dat het vertaalproces van wet naar ICT vaak ingrijpende keuzes en interpretaties door computerprogrammeurs vereist. Als een wet is aangenomen en geïmplementeerd moet worden, wordt de wet door de uitvoeringsorganisaties vertaald in concretere regels en werkinstructies waar al veel (interpretatie)keuzes in zitten. Omdat computers geen enkele ambiguïteit toelaten en een sluitende logica vereisen, zien we dat de ICT'ers bij de automatisering nog weer extra keuzes moeten maken. Dat roept vragen op over de legitimiteit van deze beslissingen en over de mate waarin wordt gewaarborgd dat de wetgeving correct wordt vertaald in uitvoerende systemen. Passchier legt uit hoe diezelfde digitalisering ook kan worden aangewend om de constitutionele structuren waarop de democratische rechtsstaat rust, juist te versterken. 'Strategisch' of 'constitutioneel' digitaliseren noemt hij dat.

Albert Jan Kruiter, bekend onderzoeker en oprichter van het Instituut voor Publieke Waarden, wijst als dieperliggende oorzaak voor de problemen op de welbekende zedenschets van de Nederlander: we zijn en blijven koopmannen en dominees. De koopman ziet de hoge maatschappelijke kosten en het onvermogen om een probleem op te lossen en vraagt zich af waarom het niet anders – lees: goedkoper – kan. De dominee heft het morele vingertje, stelt dat burgers de problemen aan zichzelf te danken hebben en wil ze oplossen binnen de bestaande context. De twee tegenpolen gaan niet goed samen en de realistische kijk op de mens verdwijnt in het gapende gat tussen hen in.

Een medestander vind ik ook in Arno Visser, president van de Algemene Rekenkamer tot 2023. Net als ik roept hij op tot een paradigmaverschuiving. Er moet volgens hem fundamenteel anders worden gedacht en gehandeld binnen het openbaar bestuur. Hij pleit voor een herbezinning op de gescheiden manier waarop beleid en uitvoering zijn georganiseerd

en op de bestuurscultuur die daarbij hoort. Die leidt volgens hem namelijk tot een gebrek aan verbinding tussen beleid en praktijk. Daarnaast hekelt Visser de cultuur van autonomie en fragmentatie bij overheidsorganisaties. Hij ziet de oplossing in een radicale heroverweging van deze structuren en culturen en pleit zelfs voor een moratorium op nieuw beleid en voor een kritische reflectie op wat er de afgelopen decennia is gecreëerd. Er moet een beweging komen naar een meer gestandaardiseerde en geïntegreerde aanpak, met een nadruk op communicatie en samenwerking over verschillende overheidslagen heen. Dit vereist een transformatie waarbij de overheid zichzelf ziet als één geheel, in plaats van als een verzameling van losse, autonoom opererende delen.

Als Nationale ombudsman legt ook Reinier van Zutphen geregeld de vinger op de zere plek. In 2023 deed hij onderzoek naar tien hersteltrajecten van de overheid. Kern van zijn bevindingen is dat wetten en regels voldoende ruimte bieden voor betere dienstverlening, maar dat de praktijk vaak anders uitpakt vanwege een ‘regelreflex’ bij de overheid: er is een probleem, dat moet – snel – worden opgelost. Zo worden er beloftes gedaan die niet uitvoerbaar blijken te zijn, wordt te veel nadruk op snelheid gelegd, zijn er vooraf geen duidelijke doelen voor het herstel geformuleerd, zijn de gebruikte ICT-systemen en werkprocessen er niet op toegesneden, krijgen de uitvoerders onvoldoende mandaat of geld en wordt nauwelijks gebruikgemaakt van kennis en ervaringen uit eerdere trajecten. Deze regelreflex leidt tot een toename van bureaucratische processen die niet effectief zijn in het oplossen van de problemen van burgers en daarmee hun vertrouwen nóg meer schaadt; een verdrietige conclusie. Ook Van Zutphen pleit voor een fundamentele verandering in de manier van doen van de overheid, waarbij het behoorlijkeheidsprincipe, het persoonlijk contact met burgers en luisteren naar hun behoeften vooropstaat. Het is de essentie van wat ik een responsieve overheid noem.

Dion Kottelman, voormalig Rijks CIO en adviseur op het gebied van ICT en organisaties, en Rik Maes, hoogleraar Informatiemanagement, pleiten eveneens voor een fundamenteel andere manier van denken. Zij schreven in 2024 het *Manifest voor een informatie- en betekenisrevolutie*, waarin zij onder meer stellen dat de maatschappij en organisaties zijn vastgelopen in zelfgecreëerde complexiteit en bureaucratie.

De lijst van mensen en organisaties die waarschuwen dat Nederland vastloopt, is langer dan de autoriteiten die ik hierboven heb aangehaald. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, journalisten als Kustaw Bessems, schrijvers en filosofen als Ilja Pfeiffer, Maxim Februari en Bas Heijne, hoogleraren als Roel in 't Veld en Wim Voermans, en oud-politici en ambtenaren als Michiel Scheltema en Chris van Dam zijn lid van het grote koor dat een paradigmashift predikt.

Last but not least dank aan de meelezers van de eerste versie van dit boek: Martijn Bennis, Erik Duijvené de Wit, Tanja Lemmens en May Pastoors. Hun redactionele blik heeft dit boek beter gemaakt.

LITERATUUR

Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (2023). 'Kan dit weg?' – 'Nee'.

<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6d0961367e9db2e6f96fd2558c9d4c2692ce8c37/pdf>

Bessems K. (2024). *Stuurloos*. Amsterdam: Das Mag

Deci E.L., Ryan R.M. (1985). *Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior*. New York: Springer

De Jong J., Zuurmond A. (2010). *De professionele professional – De andere kant van het debat over ruimte voor professionals*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

<https://naaw.nl/wp-content/uploads/2020/05/5-De-professionele-professional.pdf>

Docters van Leeuwen A., Deetman W., Opstelten I., Pastors M., In 't Veld R. (2003). *Een kwestie van uitvoering – Vernieuwingsagenda voor de presterende overheid*.

https://kl.nl/wp-content/uploads/2014/09/een_kwestie_van_uitvoering_2003.pdf

Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (2020). *Samen op weg naar duurzaam toegankelijke overheidsinformatie. Meerjarenplan informatiehuishouding Rijksoverheid 2019-2023*.

<https://www.informatiehuishouding.nl/documenten/publicaties/2020/02/24/meerjarenplan-verbetering-informatiehuishouding-rijk-2020>

Staatscommissie rechtsstaat (2024). *De gebroken belofte van de rechtsstaat - tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*. Staatscommissie rechtsstaat <https://www.staatscommissierechtsstaat.nl/onderwerpen/rapport/documenten/rapporten/2024/06/01/index>

Treacy M., Wiersema F. (1997). *The dicipline of marketleaders – Choose Your Customers, Narrow Your Focus, Dominate Your Market*. New York: Basis Books

Tweede Kamer der Statengeneraal (2020). *Ongekend onrecht*. https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf

Weggeman M.C.D.P. (2021) *Goeie mensen mooi werk – Verhalen over vakmanschap, schoonheid en leiderschap in organisaties*. Schiedam: Scriptum

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011). *iOverheid*. Amsterdam University Press

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021). *Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Zuurmond A. (1994). *De infocratie, Een theoretische en empirisch heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*. Phaedrus

LINKS

Baseline Digitale Informatiehuishouding

<https://www.informatiehuishouding.nl/documenten/richtlijnen/2018/05/01/baseline-informatiehuishouding-rijksoverheid>

Beter Samen Werken

<https://www.open-overheid.nl/onderwerpen/werkomgeving-van-de-toekomst>

Brief Arre Zuurmond aan staatssecretaris Digitalisering (BZK) Zsolt Szabó

<https://www.rciuh.nl/documenten/brieven/2024/07/11/brief-arre-zuurmond-aan-zsolt-szabo>

Briefwisselingen regeringscommissaris Informatiehuishouding

<https://www.rciuh.nl/actueel/weblog>

Commissie grondrechten in het digitale tijdperk (commissie-Franken)

https://www.parlement.com/id/vlt2l98in1wf/commissie_franken

Gemeentelijke Meldpunt Ketenfouten

<https://www.amsterdam.nl/stelselpedia/nieuws-stelsel/gemeentelijke/>

Generiek actieplan Open op Orde

<https://www.informatiehuishouding.nl/documenten/publicaties/2021/04/06/open-op-orde-generiek-actieplan-informatiehuishouding-rijksoverheid>

Herintroductie wolven in Yellowstonepark

<https://www.yellowstonepark.com/things-to-do/wildlife/wolf-reintroduction-changes-ecosystem/>

Initiatiefnota *Wolken aan de horizon*

<https://open.overheid.nl/documenten/080c489f-4fd8-4755-9b35-02f91c5748c8/file>

INK

<https://www.ink.nl>

Interbestuurlijke Datastrategie

<https://www.digitaleoverheid.nl/interbestuurlijke-datastrategie/>

Keukentafelsessies regeringscommissaris Informatiehuishouding

<https://www.rci hh.nl/evenementen/keukentafelsessies>

Maatschappelijke coalitie Over Informatie Gesproken

<https://www.overinformatiegesproken.nl>

Manifest voor een informatie- en betekenisrevolutie

<https://informatieprofessional.nl/resources/uploads/2024/02/Manifest.pdf>

Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties

<https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/meldpunt-fouten-in-overheidsregistraties-mfo>

Memorie van toelichting Algemene informatiewet mei 2024

<https://www.rci hh.nl/speerpunten/algemene-informatiewet/documenten/publicaties/2024/05/27/memorie-van-toelichting-algemene-informatiewet---mei-2024>

Open Donderdagen Informatie Academie

<https://www.rci hh.nl/evenementen/open-donderdag>

Podcast Stuurloos

<https://podcastluisteren.nl/pod/Stuurloos>

Position paper Maatschappij zoekt informatie

<https://www.rci hh.nl/transformeren/documenten/publicaties/2023/11/24/position-paper-waag-futurelab>

Position paper *Kwaliteit voor Nederland. Mooi en stekelig!?*

<https://www.rcihh.nl/transformeren/documenten/publicaties/2023/11/24/position-paper-i-logos-samenvatting>

Position paper *Wat kunnen we leren van de Kruispuntbang Sociale Zekerheid België?*

<https://www.rcihh.nl/transformeren/documenten/publicaties/2023/12/12/position-paper-gegevensdeling>

Position paper RUG *Naar een responsiever bestuursrecht*

<https://www.rcihh.nl/transformeren/documenten/publicaties/2023/11/24/position-paper-rug>

Position paper *Organisch besturen. DNA voor een nieuwe overheid*

<https://www.rcihh.nl/transformeren/documenten/publicaties/2023/11/24/position-paper-darwin-digits-en-imi>

Position paper *Drie CIO's en een CTO over informatiehuishouding in een responsieve organisatie*

<https://www.rcihh.nl/transformeren/documenten/publicaties/2023/11/24/position-paper-ecp>

Position paper *Ideologie en informatiehuishouding*

<https://www.rcihh.nl/transformeren/documenten/publicaties/2023/12/12/position-paper-imi>

Programma *Open Overheid*

<https://www.open-overheid.nl/over-open-overheid>

Stichting *Kafkabrigade*

<https://kafkabrigade.nl/>

Wetsvoorstel *Algemene informatiewet (mei 2024)*

<https://www.rcihh.nl/speerpunten/algemene-informatiewet/documenten/publicaties/2024/05/27/wetsvoorstel-algemene-informatiewet---mei-2024>

BRONNEN

Jelle Attema, ECP | Platform voor de InformatieSamenleving
Jolanda Bakker, ECP | Platform voor de InformatieSamenleving
Cornalie Barlagen, onderzoeksassistent Public Support
Kustaw Bessems, strategisch adviseur, journalist, opiniemaker
Nitesh Bharosa, hoogleraar GovTech en innovatie aan de TU Delft
Art de Blaauw, CIO Rijk
Onno Eric Blom, techondernemer en oprichter Headstart Recruitment
Jesse Six Dijkstra, Tweede Kamerlid Nieuw Sociaal Contract (NSC)
Bas Eenhoorn, VVD-politicus, oud-burgemeester en Nationaal
Commissaris Digitale Overheid (2014-2018)
Guido Enthoven, directeur Instituut Maatschappelijke Innovatie
Jochem van Hal, organisatieadviseur en managing partner I Logos
Jaring Hiemstra, oprichter-partner Hiemstra & De Vries
Corissa Hopman-Abdoeljami, lid Staatscommissie rechtsstaat
Alexandra van Huffelen, partijvoorzitter D66, voormalig
staatssecretaris Digitalisering
Jorrit de Jong, lecturer Harvard Kennedy School of Government
Barbara Kathmann, Tweede Kamerlid GroenLinks-PvdA
Alexander Klöpping, techjournalist en ondernemer
Dion Kotteman, partner Grey Matters, voormalig CIO Rijk
Albert Jan Kruiter, oprichter Instituut voor Publieke Waarden
Bert Marseille, hoogleraar Bestuurskunde Rijksuniversiteit Groningen
Rik Maes, hoogleraar Informatiemanagement Universiteit van
Amsterdam
Irene Nooren, strategisch adviseur SURF en directeur Darwin Digits
Reijer Passchier, hoogleraar Digitalisering en de democratische
rechtsstaat Open Universiteit
Corien Prins, voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het
Regeringsbeleid
Michiel Scheltema, regeringscommissaris Algemene wet bestuursrecht

Job Spierings, operations director bij Waag Futurelab
Arno Visser, voormalig president Algemene Rekenkamer
Lourens Visser, voormalig CIO Rijk
Mathieu Weggeman, hoogleraar organisatiekunde TU Eindhoven
Marc Wever, universitair docent Bestuurskunde Rijksuniversiteit
Groningen
Heinrich Winter, hoogleraar Bestuurskunde Rijksuniversiteit
Groningen
Aleid Wolfsen, voorzitter van de Autoriteit Persoonsgegevens
Larissa Zegveld, algemeen directeur-bestuurder Kennisnet

Een proactieve, responsieve overheid die werkt vóór haar inwoners. Dat is het wenkend perspectief dat Arre Zuurmond voor ogen heeft als hij de opdracht van regeringscommissaris Informatiehuishouding aanvaardt. De route daarnaartoe is lang en ingrijpend; de Nederlandse overheid zit immers vast in een verouderd, bureaucratisch systeem dat onvoldoende aansluit bij de gedigitaliseerde samenleving. Maar dat houdt de 'blijde strijder' Zuurmond niet tegen om een scherpe analyse te geven van de problematiek en vooral met aanbevelingen te komen. In de stijl die hem eigen is: disruptief en dwars. Maar ook open en in gesprek met deskundigen en met de samenleving.

In *Dwars door de orde* legt Arre Zuurmond zijn bevindingen vast; ter verantwoording aan kabinet en Tweede Kamer, én om zijn ideeën en oplossingen te delen met het brede publiek. Vanuit de overtuiging dat de transformatie naar een responsieve overheid draagvlak en daadkracht vraagt van iedereen die daaraan kan bijdragen.



Arre Zuurmond (1959) was in de periode 2022-2024 regeringscommissaris Informatiehuishouding. Bestuurskundige Zuurmond heeft een loopbaan in de wetenschap, het bedrijfsleven en het openbaar bestuur. Hij promoveerde op het onderwerp organisatorische transformatie en het gebruik van ICT.

