

Reflectie op de randvoorwaarden voor een effectieve uitvoering van de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS)

Bram Klievink, Universiteit Leiden

De Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS) is belangrijk en legt veel goede accenten. Het accentueert een wat mij betreft cruciaal punt: digitalisering *is* beleid. Het zit niet aan de rand maar in de kern van wat overheidsorganisaties doen. Het maakt integraal deel uit van de operatie van overheidsorganisaties én het maakt integraal deel uit van de samenleving. Daardoor heeft digitalisering invloed op beleid in allerlei domeinen en vormt het een essentiële schakel in de uitvoering van alle beleid. Digitalisering is een structurele voorwaarde voor goed bestuur, effectieve dienstverlening en publieke waarden als rechtsbescherming, gelijkheid en autonomie. Tegelijkertijd is het lastig om digitalisering bestuurlijk te ‘vatten’, wat het bestaan van de NDS ook laat zien. Niet omdat de ambities onjuist zijn, maar omdat digitalisering en diens geschiedenis wellicht minder goed lenen voor het type stuurbaarheid waar op gehoopt lijkt te worden.

In deze reflectie betoog ik dat de effectiviteit van de NDS in belangrijke mate afhangt van de mate waarin deze slaagt een aantal structurele spanningen expliciet te maken en bestuurlijk te hanteren, in plaats van deze te willen oplossen via nieuwe coördinatie, kaders of instituties. Deze spanningen zijn dé kenmerken van digitalisering in het openbaar bestuur. Hier ligt een belangrijke rol voor de Eerste Kamer, in haar wetgevende en controlerende taak.

Ik bespreek hieronder drie samenhangende spanningslijnen die, in onderlinge samenhang, van invloed kunnen zijn op hoe de NDS daadwerkelijk richting kan geven aan de praktijk. Die spanningen zijn te zien in een bredere driehoek van strategie – beleid – implementatie. De NDS bevindt zich primair in het strategische. Effectiviteit vergt echter dat strategie, rommelige beleidsdynamiek en weerbarstige complexiteit van de plek van implementatie voortdurend met elkaar in verbinding worden gebracht.

1. Centraal sturen versus decentraal realiseren

De NDS vertrekt vanuit het probleem van versnippering: uiteenlopende systemen, standaarden en oplossingen maken de overheid kwetsbaar, en bemoeilijken sturing. Tegelijkertijd laten digitale systemen laten zich niet zomaar hertekenen. Ze zijn in decennia organisch gegroeid en verknoot met werkpraktijken, wetgeving en organisatieculturen. Ze ondersteunen niet alleen processen, ze *zijn* die processen. Méér sturing, centralisatiebewegingen en nieuwe beleidsprioriteiten komen dan ook terecht in een bestaande omgeving die die maar ten dele kan absorberen.

Centralisatie of meer centrale leiding is noodzakelijk waar het gaat om digitale weerbaarheid, autonomie, cloud, interoperabiliteit en beveiliging. Dit zijn onderwerpen die door geopolitieke ontwikkelingen aan urgentie hebben gewonnen en de komende jaren meer prioriteit, capaciteit en politieke aandacht vragen. Tegelijkertijd heeft digitalisering zich historisch juist ontwikkeld langs decentrale lijnen, ingebed in domeinbeleid, uitvoeringspraktijken en organisaties met een eigen logica en geschiedenis. Samen optrekken, centrale sturing en overheidsbreed beleid zijn belangrijk, maar geen sinecure. Deze spanning los je niet op met extra ‘governance’

Voor de Eerste Kamer betekent dat denk ik scherp te vragen op waar centrale normen en verplichtingen ononderhandelbaar zijn (bijv. cloud, beveiliging, interoperabiliteit), of die verplichtingen ook realistisch zijn met oog op waar ze moeten landen, en waar decentrale

beleidsruimte resteert. Vraag wie beslist wanneer centrale afspraken botsen met uitvoeringsrealiteit, en welk andere routes (zoals escalatie, of juist meer ruimte) er dan worden gelaten. Wees alert op te hoge verwachtingen van ‘zachte’ instrumenten (overlegorganen, afstemmingsoverleggen, samenwerkingen).

2. Legacy als realiteit versus innovatieambitie en verandervermogen

Digitalisering vindt vrijwel nooit plaats op een leeg canvas. Bestaande informatiesystemen belichamen eerdere wetgeving, beleidscompromissen en uitvoeringspraktijken. Legacy is daarmee geen technisch probleem, maar een institutioneel gegeven. Innovatie (e.g. op het gebied van AI, data of cloud) betekent in de praktijk vrijwel altijd transitie onder bedrijf: systemen moeten blijven functioneren terwijl zij worden aangepast of uitgefaseerd. Dit vraagt tijd, middelen en bestuurlijke acceptatie van tijdelijke imperfecties. De NDS stelt ambities, terwijl het verandervermogen van uitvoeringsorganisaties eindig is. Zij opereren in een context van continuïteitsverplichtingen, incidenten, beleidswijzigingen en vervangingsopgaven.

Voor de Eerste Kamer betekent dit: bij nieuwe beleidsambities met een substantiële digitale component, nadrukkelijk te kijken of er transitie- en uitfaseringspaden zijn en welke risico's daarmee gemoeid zijn. Vraag tevens naar prioritering: wat krijgt voorrang, wat kan later, en wat betekent dat voor de uitvoerbaarheid van beleid? Heb hierbij oog voor cumulatieve veranderdruk op (uitvoerings)organisaties.

3. Strategie versus beleidsdynamiek versus implementatie

Een kernpunt is dat digitalisering slechts beperkt stuurbaar is vanuit digitaliseringsstrategie alleen. Beleidsvorming is per definitie wat rommelig: timing, politieke wil, compromissen en crises spelen een grote rol. Uitvoerbaarheid en informatiesystemen komen daarbij vaak pas (te) laat in beeld. De implementatiecontext is vervolgens uiterst complex: duizend publieke organisaties, haast talloze systemen en uiteenlopende ‘levenspaden’ ontvangen tegelijk sturing vanuit strategische kaders zoals de NDS én vanuit voortdurend veranderend domeinbeleid, bovenop alles wat historisch is opgebouwd en als uitloei van nieuw en wijzigend beleid, steeds nieuwe opdrachten krijgt. Het risico is dat de stuurbaarheid overschat wordt. Dit betekent vooral iets voor de Eerste Kamer in diens rol ten aanzien van beleid algemeen (niet de NDS). Kijk daarbij systematisch naar de digitale consequenties binnen het betreffende beleidsdomein. En voorkom de gedachte dat sturing op digitalisering elders is belegd.

Slot

De Nederlandse Digitaliseringsstrategie is in essentie een institutioneel project. De effectiviteit zal mede afhangen van het omgaan met bovengenoemde spanningen. Voor de Eerste Kamer ligt hier een wezenlijke rol: het bewaken van uitvoerbaarheid, prioritering, rechtsstatelijkheid en politieke verantwoordelijkheid. Digitalisering is mensgemaakt, maar daarmee riskeren we de maakbaarheid te overschatten. Het vraagt om blijvende aandacht van de ambtelijke top en van de politiek, juist ook in alle beleid dat niet direct over digitalisering gaat.