

ICT als zelfreferentiële beroepspraktijk

Uitdaging of probleem

Ans van Rooij

Inleiding

In de analyse 'Chaos en onrecht in het sociaal domein: diagnose en therapie' wijzen de auteurs op de rol van zelfreferentiële beroepspraktijken als de juridische, financieel-economische en ICT. De randvoorwaarden die vanuit deze relatief autonome beroepspraktijken worden gehanteerd verstikken het vermogen om inhoudelijk passend op te treden, oordelen ze.

ICT is een belangrijke factor in (uitvoerings-)organisaties. Het lijkt de oorzaak van veel uitvoeringsproblemen en een obstakel van jewelste om deze weer op te lossen. Op het eerste oog lijkt de kwalificatie zelfreferentieel opmerkelijk. Over ICT en ICT'ers wordt steeds in referentiële termen gesproken: het refereert naar een doel, een functie. ICT'ers ontwikkelen en configureren systemen op basis van eisen en wensen van stakeholders, met het oog op de gebruiksvriendelijkheid voor eindgebruikers en worden gestuurd door opdrachtgevers.

Dit paper begint met een beschrijving van de begrippen zelfreferentialiteit en beroepspraktijk. Geplaatst vervolgens tegen de achtergrond van de ontwikkeling van ICT in uitvoeringsorganisaties en een verkenning naar handelingsperspectieven.

Zelfreferentialiteit als bevestiging van autonomie identiteit

Het begrip zelfreferentialiteit is ontwikkeld door twee biologen, Maturana en Varela in hun onderzoek naar de essentie van levende organismen. Maturana beschrijft in de introductie van Autopoiesis and Cognition (in Maturana and Varela, 1972) de achtergrond en betekenis van de termen zelfreferentialiteit en autopoiesis. We spreken van een zelfreferentieel systeem als de kern, de identiteit van het autonome systeem niet kan worden beschreven in referentiële termen zoals doel, functie en nut. Een zelfreferentieel systeem is in zijn wezen autonoom en herkenbaar als een eenheid (unitary system) door een voortdurend proces om de componenten waaruit het bestaat en de relaties met de omgeving te produceren (circularity). Levende systemen zijn eenheden van interacties met als ultiem doel het in stand houden van de eigen autonome identiteit.

Een organisatie is gesloten om een stabiel patroon van onderlinge relaties te kunnen handhaven. Daarmee is het ook herkenbaar als systeem. Een 'unitary system' maakt onderdeel uit van een groter geheel met eenzelfde patroon van circulaire interacties. Veranderingen in een systeem beïnvloedt daarmee direct een ander. De omgeving maakt onderdeel uit van het systeem. De omgeving is geen externe werkelijkheid en de relevante vraag is daarom niet hoe een systeem informatie verkrijgt over zijn omgeving. De vraag is hoe ontwikkelt een systeem een structuur waardoor het adequaat kan opereren in de

context waarin het bestaat. De conclusie van Maturana en Varela is dat *“cognition and the operation of living systems (...) where the same thing”* (p.xvi-xvii). Wat een organisatie waarneemt, is in feite een projectie van eigen belangen. Morgan visualiseert met een prent van managers die de wereld om hen heen proberen te begrijpen door naar verkoopcijfers en markttrends te kijken.

“ By projecting itself onto its environment and thereby organizing its environment, an organization sets the basis for acting in relation to that environment in a way that actually allows it to produce itself.” (Morgan 1986, p. 243)

Waar ze eerst sprake van ‘circular organization’ hebben ze later het begrip ‘autopoiesis’ gemunt, om zowel het ‘zelf’ als het creërende proces in tot uitdrukking komt.

Beroepspraktijk en identiteit

Een professionele beroepspraktijk wordt op steeds meer vakgebieden nastrevenswaardig.

Professionals worden geassocieerd met een hoge mate van expertise en ervaring, noodzakelijk om complexe problemen en hoge risico's te behandelen. Het verleent hen legitimiteit om anderen te helpen om te gaan met onzekerheden die met complexe vraagstukken gepaard gaan. Professionals worden professional omdat ze deel uitmaken van een beroepspraktijk die de professionaliteit van het werk bepaalt en controleert en ook bepaalt wie erkend wordt als professional. Dit verleent de leden ook aanzien, status en macht. Het proces van professionalisering is tegelijkertijd een proces om een zekere mate van geslotenheid te realiseren die macht en status beschermt, en het monopolie op toetreding (Evetts, 2012). Met de controle over inhoud en toetreding in een professionele beroepspraktijk wordt ook een autonome identiteit ontwikkeld en bekrachtigd.

De acceptatie dat professionals als enige bepalen wanneer er sprake is van professionaliteit wordt echter minder vanzelfsprekend. Er ontstaat een tegenreactie om het gesloten karakter van professies te doorbreken. Een groeiende vraag naar professionele diensten en hogere eisen die daar aan gesteld worden, leiden ook tot effecten buiten het kennisdomein van de professional maar daarom niet minder belangrijk. Zorgen over kosten, tijdige beschikbaarheid, doorlooptijden geven aanleiding tot non-professionele controles en monitoring gericht op performance, efficiency en effectiviteit. Dit door managers die vervolgens ook zichzelf als professional willen identificeren (over een zelfreferentiele beroepsgroep gesproken). En niet alleen managers, ook stakeholders zoals cliënten en belangenbehartigers willen meer control.

Maar, zoals Noordegraaf constateert, professionalisering, ook de professionalisering van de control functie, leidt niet automatisch tot betere resultaten. Doordat niet alleen complexiteit, maar daarmee ook de ambiguïteit van een kennisintensieve samenleving toeneemt. Er is geen eenduidigheid over over wat goed of beter is. Bij een vraagstuk moeten meerdere perspectieven in ogenschouw worden genomen. Expertise kan niet langer geïsoleerd worden beschouwd van andere disciplines, besluitvormers en cliënten. Professionaliteit als controle over de inhoud wordt daarmee ook minder eenduidig. De legitimiteit om complexe problemen toevertrouwd te krijgen, berust niet meer uitsluitend

op beheersing van expliciete en tacit kennis en ervaring. Legitimiteit wordt ontleend aan het professioneel handelen: betekenisvolle verbanden kunnen aanbrengen tussen expertises, organisaties en cliënten. Dat leidt ook tot veranderingen in de beroepsgroep. Professionals handelen niet alleen meer vanuit de relatieve beslotenheid van de eigen professie, maar steeds meer in interactie met elkaar. Een meer reflexieve beroepspraktijk. (Noordegraaf in Administration and Society, 2007 p.780)

Als het waar is dat legitimiteit (en niet status en macht, hoogstens daarvan afgeleid) de kern is van de autonome identiteit van een professionele beroepsgroep, dan leidt verandering in de toekenning van legitimiteit ook tot verandering in het gedrag van de beroepsgroep. Immers, wil de beroepsgroep zijn autonome identiteit handhaven in de omgeving waarin het opereert dan mag je verwachten dat het cognitieve proces van de organisatie de condities waaronder het legitimiteit verkrijgt incorporeert. Het zelfreferentiele karakter biedt dan dus kansen voor reflectief professioneel handelen.

ICT als beroepspraktijk

ICT is een relatief jonge beroepspraktijk (vergeleken met bijv. de juridische). Voor zover er echt sprake is van een beroepspraktijk. Het terrein is enorm gefragmenteerd. Het Kwaliteitsraamwerk Informatievoorziening van de Rijksoverheid (KWIV) omvat 64 profielen, met voor elk profiel specifieke competenties, kennis en trainingen (de eerste versie dateert van 2019, laatste update 2023). Dunleavy e.a. constateren in 2006 dat “the emphasis on clear standard of performance in classically successful professions is not evident in most IT contexts.” Evenmin kenmerkt de IT professie zich door “strong rules on ethics and responsibilities to the client” en er is geen sprake van “well-developed and inclusive IT profession alignments”. (p.37) Is er wel sprake van een professionele beroepspraktijk, of slechts van een “collection of crafts” (Deming, geciteerd in Dunleavy e.a. p.37)?

In eenzelfde periode als deze analyse ontstaan er wel initiatieven om meer samenhang en cohesie aan te brengen. Zo wordt bijv. in 2005 het CIO Platform Nederland opgericht, gericht op het delen van praktische kennis en ervaring en daarmee een inbreng te kunnen leveren als professie. Maar dit betreft een kleine uitsnede van de volledige beroepspraktijk.

Terwijl er nog niet echt sprake was van een duidelijk ontwikkelde coherente ICT beroepspraktijk, groeit al wel de aandacht voor non-professionele controle op ICT. Onder meer tot uitdrukking komend in de methodiek PRINCE2. Deze is oorspronkelijk ontwikkeld (de eerste editie verscheen in 1996) in opdracht van het Central Computer and Telecommunications Agency (CCTA), een Engelse overheidsdienst die in 2000 is opgeheven en vervolgens verder ontwikkeld door het Engelse Office of Government Commerce (OGC). Deze PRINCE2 methodiek is tot op heden een wereldwijde standaard, met officiële certificeringen op verschillende niveaus van beheersing.

De methodiek is gericht op monitoring en beheersing van risico's van complexe ICT-veranderingen, uiteraard nadat op gestructureerde wijze doel en scope zijn vastgesteld.

Ook voor het in 2012 in Nederland opgerichte Bureau ICT Toetsing (BIT), later opgevolgd door het Adviescollege ICT toetsing vormen de principes van deze methodiek het kader voor de beoordeling van ICT-projecten in het publieke domein.

De timing van de totstandkoming van de methodiek kan mede begrepen worden tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de ICT, de toenemende impact en complexiteit. In dezelfde periode wordt door ICT-professionals zelf ook een nieuwe methodiek ontwikkeld om de groeiende complexiteit het hoofd te bieden. Hier staan professionals en hun professioneel handelen centraal. Ken Schwaber en Jeff Sutherland ontwikkelen in 1990 een 'proces framework' (de term die de bedenkers hier zelf aan willen geven) voor het werken aan complexe ICT-oplossingen. In dit framework (SCRUM genaamd) staan kleine, flexibele teams centraal. Transparantie, inspectie en aanpassing zijn de steunpilaren van het framework. Met daarnaast een aantal nadrukkelijke waarden: commitment, moed, focus, openheid en respect. Schwaber wijst op het belang van het gebruik van common sense door practitioners als het complex wordt, in plaats van vasthouden aan voorgeschreven processen. "Common sense is a combination of experience, training, humility, with, and intelligence." (Schwaber, p.xvii, 2004).

In 2001 wordt het Agile Manifest opgesteld door 17 visionairs, zoals ze zichzelf noemen, (waaronder Schwaber en Sutherland) waarbinnen het SCRUM framework een belangrijke rol inneemt. Het manifest berust op 4 leidende principes:

- *Mensen en hun onderlinge interactie boven processen en hulpmiddelen,*
- *Werkende software boven allesomvattende documentatie*
- *Samenwerking met de klant boven contractonderhandelingen en*
- *Inspelen op verandering boven het volgen van een plan.*

Dit gedachtegoed heeft in de afgelopen jaren steeds meer zijn intrede gedaan in ICT diensten binnen de publieke sector. Het Adviescollege ICT-toetsing constateert in december 2023 dat de Agile werkwijze binnen veel projecten bij de overheid wordt toegepast, en mits de juiste randvoorwaarden zijn ingericht ook succesvol is. In de handreiking: 'Wie A(gile) zegt moet ook B zeggen' worden adviezen gegeven om valkuilen te vermijden. (Handreiking Agile Werken, 20-12-2023)

We zien dus hier de ontwikkeling van standaarden voor de uitoefening van een professionele beroepspraktijk zowel van binnen als van buiten de beroepspraktijk zelf. Er is veel minder sprake van controle over de inhoud van de ICT professie, terwijl de impact op de samenleving toenam. Deze controle ontwikkelt zich veel meer binnen de grote firma's die ICT diensten aanbieden.

De groei van ICT en afhankelijkheid van ICT dienstverleners

De enorme groei van ICT ontstond in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw. Vooral binnen de overheid werden grote, arbeidsintensieve administratieve processen geautomatiseerd.

Er werden enorme IT-systemen gebouwd waarin de voorheen handmatige processen werden ingericht. De overheid was hierin voorloper, denk bijv. aan de Belastingdienst. Het

leek een ‘match form heaven’. De groeiende hoeveelheden formulieren, aanvragen, betalingen die de processen van de uitvoeringsdiensten kenden, konden worden geautomatiseerd in overeenstemming met het weberiaanse gedachtegoed van formalisatie, eenduidigheid en controleerbaarheid van ambtelijk handelen. (Zuurmond,1994; Dunleavy e.a,2006)

De overheid was in die jaren '60 en '70 ook een uitermate aantrekkelijk werkgever voor IT professionals. Het bood de uitdagingen om mee te werken in voor die tijd innovatieve projecten. Er ontstonden grote afzonderlijke diensten binnen overheidsorganisaties die verantwoordelijk waren voor zowel ontwerp, bouw, onderhoud en ontwikkeling van grote systemen voor administratieve verwerking en transacties. Echter, met de enorme groei van de inzet van IT, en daarmee de behoefte aan personeel, groeide de markt. Commerciële bedrijven en ‘system integrators’ namen meer en meer de innovatieve rol over. Zij waren niet gebonden aan publieke salarisschalen en wonnen met aantrekkelijke salarissen en emolumenten de concurrentie om schaarse IT expertise.

Vanaf de jaren '70 is er ook aandacht voor de impact van technologische ontwikkelingen op het publiek domein. Het Britse Council for Science and Technology bijvoorbeeld bepleit al vroeg dat countervailing powers nodig zijn tegenover aanjagers van technologische innovatie die veelal het voordeel hebben van *“coherence, single mindedness, professional and commercial incentives and very large resources of expertise, advocacy, and above all, money”* (The Politics of Technology van Boyle, Elliott and Roy, UK p.104). Gepleit wordt voor monitoring in de drie onderscheiden fasen van projecten ontwerp, besluitvorming en uitvoering. *“Imaginative projections and counter-projections by innovators and monitors provide the makings of a creative public controversy”* (p. 99). Het hoogste doel moet niet zijn het verkrijgen van meer zekerheden, maar een uitwisseling van (conflicterende) perspectieven. Dit houdt vernieuwers scherp. Het verkrijgen en toepassen van wetenschappelijke kennis is daarbij onmisbaar.

Vanaf de jaren 80 wordt zeker op dat laatste punt in Nederland een belangrijke impuls geleverd vanuit het onderzoeksprogramma Informatisering in het Openbaar bestuur. Zij onderzoeken politieke, bestuurlijke en democratische vraagstukken die samenhangen met de informatisering. Daarbij gaat het niet zo zeer om monitoring, maar om reflectie op de potentie van ICT in een complexe, gefragmenteerde samenleving.

De WRR constateert dat de groei van de inzet van ICT in het publieke domein enthousiast gesteund wordt door, wat zij noemt bestuurlijke ‘eigenaren’ en pleitbezorgers. Zij zien ICT nl. als instrument dat efficiency en effectiviteit kan verhogen, maar waarbij het primair proces niet verandert. De WRR wijst er op dat het uiteindelijke ICT resultaat (een systeem, een koppeling) niet alleen technologie is, maar ook een sociale, bestuurlijke en juridische uitwerking heeft. En deze aspecten krijgen in de praktijk van ICT toepassingen veel minder aandacht. Daarmee is er ook geen aandacht voor de mogelijke waardenconflicten die deze aspecten tot gevolg kunnen hebben. De institutionele controleurs van de overheid hebben hier nog geen structurele taak. De publieke discussies blijven steken in veiligheidskwesaties of mislukte ICT-projecten. (WRR, iOverheid, 2011)

Met de groei van ICT en de (wetenschappelijke) aandacht voor de impact op het publieke domein, verdween de innovatieve capaciteit en het talent uit de publieke dienst. Het beheer van op Weberiaanse leest geschoeide initiële IT systemen (de ‘legacy’) bleef. Deze systemen zijn vervolgens verder uitgebouwd met alle nieuwe eisen die vanuit politiek en bestuur zijn gesteld, maar in essentie niet vernieuwd. Voor die uitbouw en de instandhouding werd de publieke dienst in steeds grotere mate afhankelijk van de commerciële ‘system integrators’. Niet alleen in Nederland. In het voorwoord van Prince2 (publicatie 2005) wordt hier ook nadrukkelijk naar verwezen:

“many organizations are employing the skills and services of external suppliers, working alongside in-house resources, to enhance their ability to deliver successful projects. PRINCE2 provides a mechanism to harness these resources and enable the team to integrate and work together effectively on a project.”

Deze commerciële firma’s hebben zich geprofileerd als professionele dienstverleners. Met het imago en de erkenning van het professionele vakmanschap dat deze bedrijven vertegenwoordigden, werd bij hen ook verantwoordelijkheid voor ontwerp, ontwikkeling en vaak ook beheer van ICT-oplossingen belegd. En vastgelegd in vaak langjarige contracten. Deze opdrachtrelaties werden ingevuld vanuit een perspectief van ICT als instrument om effectiviteit en efficiency te verhogen, een bedrijfsvoeringsperspectief. Het ondersteunde het verdienmodel van de commerciële dienstverleners. Wellicht dat de auteurs van ‘Chaos en onrecht in het sociaal domein: diagnose en therapie’ hierop doelen als ze spreken over het ‘niet-aanvalspect’ van drie beroepspraktijken.

De afhankelijkheid van externe leveranciers neemt niet af. Het Categorieplan ICT Professionals Rijk constateert “ een toenemend belang van digitalisering en de I-functie binnen het Rijk (en daarbuiten) [zal] waarschijnlijk leiden tot een uitbreidingsvraag naar ICT/IV’ers in de komende jaren. Het tekort aan ICT’ers op de arbeidsmarkt leidt waarschijnlijk tot een noodzaak tot (meer) externe inhuur op deze functies.” Ook het legacy probleem is nog niet weg, blijkt uit de I-strategie Rijk 2021-2025:

“Het veranderen van de achterkant kost tijd, veel meer dan bij veranderingen aan de voorkant. Het is dus zaak goed vooruit te denken. En jaarlijks capaciteit en geld vrij te maken om de ‘legacy’ (verouderde systemen) op te ruimen (lifecycle management). Samenwerken aan het ICT-landschap is een noodzaak, rijksorganisaties onderling en ook met de markt. Het rijk kan niet (overal en) op alle terreinen de benodigde kennis in huis hebben.”

De groei van de ICT dienstverlening is gebaseerd op het concept ‘system integration’ als antwoord op de gewenste samenhang in uitvoeringsketens (geformaliseerd, eenduidig en controleerbaar). Daarmee groeit ook het gebruik van algoritmes om informatie te vinden in deze ketens. Echter, zoals ook in het rapport iOverheid wordt geconstateerd worden de uitvoeringsorganisaties zelf niet of veel te laat betrokken. De discrepantie tussen ontwerp en wat er vanuit de uitvoering nodig is neemt daarmee toe. Ook toetsing van ambitieuze (beleids)doelstellingen en scherpte in de vraagstelling vindt dan niet plaats. En er is sprake van een verdere professionalisering van managerial control, sterk gericht op beheersing.

De uitoefening van deze managerial control wordt veelal bij dezelfde ICT-leveranciers gelegd, die gecertificeerd zijn in de PRINCE2 methodiek. Er is ook gereede twijfel of de bemensing binnen de overheid is toegerust op project- en programmamanagement. Opdrachtgevers, 'eigenaren' van het publieke vraagstuk waarvoor ICT voor wordt ingezet krijgen over de resultaten met het gebruik van deze methodiek gerapporteerd per individueel project. De Algemene Rekenkamer laat tegelijkertijd steeds weer zien dat kosten, planning en doelmatigheid te kort schiet.

Wellicht hangt deze eenzijdige, met een bedrijfsvoeringsbril kijken naar individuele (grote) ICT trajecten samen met de positie van ICT binnen de Publieke dienst. De vertegenwoordiging van ICT kennis in het (top)management is niet gelijk opgegaan met de groeiende impact van ICT. Carrièrepaden liepen vooral langs generalistische lijnen en niet langs specialistische disciplines als IT. Deze disciplines werden veelal in aparte diensten ondergebracht. En het gebrek aan IT kennis bij het topmanagement leidde ook tot 'downplaying' van de betekenis van ICT als niet meer dan een in te zetten instrument om efficiency en effectiviteit te verhogen (zie ook Dunleavy e.a., 2006).

Het Bureau ICT Toetsing (BIT) ingesteld door de Tweede Kamer in 2012 doet dat in ieder geval ook. De instelling was niet naar aanleiding van het WRR rapport uit 2011, maar inderdaad na geconstateerde problemen door de Algemene Rekenkamer met projecten met een grote ICT component. Het bureau had de opdracht te controleren of bij de start van ICT projecten wel aan verschillende belangrijke eisen is voldaan. Bij het opstellen van het advies mochten geen betrokkenen of belanghebbenden bij het project betrokken zijn. De leden van het bureau bestonden uit een lid vanuit de Auditdienst, een lid van de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen en het CIO Platform Nederland. Het lijkt er op dat het belangrijkste doel hier wel is om meer zekerheid te verschaffen en niet een "a spirit of healthy self-criticism amongst the innovators" zoals de Britse Council for Science and Technology voor ogen stond (The Politics of Technology p.99) . Maar ook niet de weging tussen beginselen die de WRR bepleitte: "*stuwende beginselen (zoals veiligheid, effectiviteit en efficiëntie), verankerende beginselen (privacy en keuzevrijheid) en procesmatige beginselen (transparantie en accountability).*"(p.13

De WRR oordeelt in dit rapport in 2011 dat er een institutionele transformatie nodig is om de strategische functie (weloverwogen doorontwikkeling), de maatschappelijke functie (het versterken van transparantie en accountability naar burgers) en de operationele functie (aansluiting tussen beleid, uitvoering, technologie en informatiestromen) te beleggen en te verankeren. In feite stelt de (voormalig) Regeringscommissaris voor de Informatiehuishouding Arre Zuurmond dit opnieuw vast in zijn brief van 10 juli 2024 aan de nieuwe Staatssecretaris voor Digitalisering " .. digitalisering [is] een transformatie-vraagstuk [...], dat de kern van het primaire proces raakt, en daarmee op de bestuurlijke tafel hoort, en niet bij bedrijfsvoering."

De iOverheid ontstaat niet als een expliciete politieke keuze, maar is het resultaat is van de vele politieke en beleidsmatige keuzes op het niveau van individuele technische applicaties en koppelingen. Zij oordeelt dat dat de betekenis en impact van de iOverheid

“moet inzinken in alle organisaties van de overheid en op alle vitale momenten in het proces van informatisering” (WRR, 2011 p.227)

Zuurmond bepleit ruim een decennium later vooral een versterking van een centrale coördinerende rol. En minder autonomie bij overheidsorganisaties in het maken van eigen keuzes. Het lijkt een uitdaging om de uitvoering meer centraal te stellen (die beiden bepleiten) en tegelijkertijd meer centrale sturing aan te brengen. Het kritisch vermogen van elke beroepsgroep, ook ICT is gebaat bij een botsing van perspectieven. De informatisering van de uitvoeringsvraagstukken van de overheid vanuit een visie ontwerpen, lijkt voorbij te gaan aan de complexiteit en ambiguïteit van de uitvoeringspraktijk.

De inspanningen en resultaten van de rijksdienst om toegankelijkheid en uitwisselbaarheid van gegevens tussen organisaties mogelijk te maken door het inrichten van afsprakenstelsels en het opstellen van standaarden zijn voor de uitvoeringspraktijk wel van grote waarde. Dit is niet alleen ondersteunend aan de stuwende beginselen om ICT in te zetten om kwaliteitswinst te boeken, maar ook de verankerende beginselen voor waarborgen van vrijheid en autonomie van burgers. Of in de woorden van Zuurmond *“kunnen privacybepalingen geborgd worden en kan maximale transparantie inzake gegevensgebruik aan burgers gegeven worden ... [de] gegevensuitwisseling maakt proactieve dienstverlening voor burgers en administratieve lastenverlichting voor professionals mogelijk.”*

Om zowel de impact van ICT te laten ‘inzinken’ en het niet alleen bedrijfsvoeringsvraagstuk te zien, als ook optimaal gebruik te maken van gemeenschappelijke standaarden, zou het kunnen helpen dat ICT nu beter vertegenwoordigd is aan de bestuurlijke tafel. Het CIO Stelsel Rijk heeft in 2021 een formele grondslag gekregen, met het doel om de digitale transformatie van de overheid te ondersteunen en te versnellen. Een van de speerpunten daarbij is het lerend vermogen te versterken. Naast CIO’s zijn er nu ook Chief Technology Officers (CTO), Chief Data Officers (CDO), Chief Information Security Officers (CISO), Chief Privacy Officers (CPO).

Ook hier geldt dat de ontwikkeling van de professionalisering niet automatisch leidt tot betere resultaten. De vraag is of dit een gevolg is van het zelfreferentiele karakter van ICT als beroepsgroep. Wellicht hebben de ingezette sturingsinstrumenten de zelfregulering en daarmee de versterking van de autonomie van de representanten van de ICT beroepsgroep versterkt. Door de ruimte voor zelfregulering ICT-bedrijven bij ontwikkeling en beheer van ICT-oplossingen in de publieke dienst te bevestigen en de afhankelijkheid van deze bedrijven te accepteren. De sturingsimpulsen en de gebruikte taal gaan over processen en structuren voor monitoring en beheersing van risico’s. Je zou kunnen stellen dat deze door ICT dienstverleners geabsorbeerd zijn en dienstbaar gemaakt aan de eigen autonome identiteit. De ICT-leveranciers leveren de professionals die geaccrediteerd zijn in PRINCE2, aanvankelijk vanuit de overheid ontwikkeld. Sterker nog, zij verzorgen daar ook de opleidingen voor. Om maar een voorbeeld te noemen. De referentiele termen waarmee over ICT wordt gesproken, gericht op een doel, in opdracht van e.d is een kenmerk van de zelfgekozen identiteit. En legitimeert de inzet van deskundigheid en ervaring op (grote)

projecten. De interacties met de publieke diensten waar deze projecten plaatsvinden betreffen beoordelingen en controle gericht op deze individuele projecten. Terwijl analyses over de impact van ICT op de samenleving wel aanmoedigen om met een bredere blik naar sturing te kijken en het professioneel handelen dat daarbij hoort.

ICT als reflectieve beroepspraktijk

Beroepspraktijken ontstaan waar expliciete én tacit kennis gevraagd wordt om de onzekerheid die complexe vraagstukken het hoofd te bieden, en het vertrouwen te creëren in de omgang met de onzekerheden. Daarmee ontwikkelt zich ook een geslotenheid om de controle over de inhoud van de kennis en de toegang daartoe te bewaken.

De ambigüiteit in de moderne samenleving zet druk op deze vorm van professionaliteit en daarmee samenhangende geslotenheid. Het alleenrecht op wat een goede diagnose en oplossing van het probleem is wordt betwist. Complexiteit is niet meer alleen een technisch vraagstuk, het is ook de verwevenheid van verschillende expertisegebieden en sferen. Niet professionaliteit, maar professioneel handelen biedt vertrouwen. Om nog even terug te keren naar de brief van de (voormalig) Regeringscommissaris Informatiehuishouding. Architectuur (als een van de ICT disciplines) is van onschatbare waarde, en kan net als in de fysieke wereld met voldoende vakmanschap en creativiteit leiden tot waardevolle resultaten. Maar een leefbare wereld ontstaat door het geven van uitdrukking en ruimte aan diverse inbreng. In 'De publieke sfeer in de 21 eeuw' formuleert Henriette Joosten ontwerpprincipes formuleert voor ICT professionals om de publieke sfeer nadrukkelijk in de vormgeving van ICT een plaats te geven. Ze roept professionals op hun werk op te vatten als deelname aan de publieke sfeer en debat. "De invloed van het werk van ict-vormgevers is te bepalend voor de wijze waarop we samen (kunnen) leven om dit maar 'gewoon' te laten gebeuren." (p.69)

De zeven ontwerpprincipes zijn behartenswaardig. Maar bovenal het aanspreken van professionals op hun handelen in de publieke sfeer kan invloed hebben op de basispremissen van het ICT domein. Leren oog te hebben voor "de complexe wisselwerking tussen technologie, verdienmodellen en gebruikerspraktijken en de effecten daarvan op de (on)mogelijkheid te handelen en te spreken [door burgers]." (p.108) Inzicht dat data er toe doen en algoritmes niet technisch neutraal zijn maar in een politieke context staan heeft consequenties voor het ontwerp van systemen.

De verschuiving van legitimiteit van de professional naar legitimiteit van professioneel handelen, zoals beschreven door Noordegraaf, brengt de professional als reflectieve practitioner in beeld (Schön). Professionaliteit met een focus op "artistic, intuitive processes which some practitioners do bring to situations of uncertainty, instability, uniqueness and value conflict" (geciteerd in Noordegraaf, 2007 p.774). De aandacht voor 'common sense' als een combinatie van "experience, training, humility, with and intelligence" in de benadering van complexe IT problemen sluit hier op aan. De aandacht van ICT professionals voor interactie en flexibiliteit is ook een beweging naar professioneel handelen in een complexe en ambigue omgeving.

Als we IT als een zelfreferentiele professionele beroepsgroep zien dan zijn haar activiteiten primair gericht op het kunnen handhaven de eigen autonome identiteit in de context waarin het opereert. De interpretatie van deze context is hier op gericht (cognitive process and operational process are the same). Zoals Morgan zegt, dit zelf onderzoek kan leiden tot een vorm van 'systemic wisdom'. De organisatie wordt zich meer bewust van zijn rol en betekenis in het geheel, en mogelijkheden om veranderingen en ontwikkelingen te ondersteunen die het mogelijk maken dat de eigen identiteit zich ontwikkelt samen met de omgeving. (Morgan, 1986 p.245). Dan kan het zelfreferentiele karakter bijdragen het professioneel handelen ondersteunen. Legitimiteit is immers een wezensonderdeel is van de identiteit van een professie. Legitimiteit wordt niet meer toegekend op basis van uitsluitend inhoudelijke kennis en ervaring om complexe vraagstukken te behandelen. Professioneel handelen krijgt legitimiteit wanneer niet alleen complexiteit wordt onderkend maar ook de ambiguïteit van vraagstukken en de weging of een oplossingsrichting 'goed' is.

Dat biedt mogelijkheden om in alle fasen van IT trajecten perspectieven van andere professionals en burgers over potentie en uitwerking van ICT te delen.

Wellicht is zo ook een andere verbinding mogelijk tussen de ICT beroepspraktijk en de beroepspraktijk van publieke managers. Anders in de zin dat ICT niet uitsluitend als een bedrijfsvoering vraagstuk wordt gezien.

De toeslagenaffaire was de aanleiding voor een programma van de Algemene Bestuursdienst om reflectie te stimuleren hoe het werk van rijksambtenaren bijdraagt aan een betere overheid die burgers beter van dienst is. Zoals de inleiding in het praktijkboek Macht en Moed het noemt. Het is sterk gericht op ethische reflectie van individuele ambtenaren in dialoog met elkaar. Niet met burgers. Het blijft ver van inhoudelijke uitvoeringsvraagstukken die de samenleving aangaat. Macht en moed is een ander perspectief dan responsiviteit waar de (voormalig) Regeringscommissaris voor de Informatiehuishouding, in navolging van de WRR en Michiel Scheltema, terecht voor pleit. Moed en responsiviteit zijn beide noodzakelijk om ordeningen tot stand te brengen in een 'ICT gemedieerde wereld' die rechtvaardigheid voor burgers centraal stelt en hen erkent als eigenaar van hun data. (Joosten, Zuurmond).

Beide perspectieven zijn ook noodzakelijk om de samenhang tussen projecten en initiatieven te onderzoeken bij sturingsinitiatieven. Het stelsel als geheel wordt nu nergens in de publieke sector als verantwoordelijkheid gezien, stellen de auteurs van 'Chaos en onrecht in het sociaal domein: diagnose en therapie'.

In de operationele uitvoering van ICT projecten wordt al geëxperimenteerd met een meer reflectieve aanpak. Geen 'blauwdrukachtige' grootse ontwerpen, maar gebruikersgerichte interdisciplinaire aanpak, kortcyclische fasering van ontwikkelen van ICT toepassingen en voortdurend structureel organiseren van feedback. Dit vraagt van publiek management wel om ook na te denken over de ondersteunende processen voor deze operationele uitvoering. Maken toekenning van financiële budgetten en contracten deze manier van werken mogelijk? Krijgen commitment, moed en innovatie de waardering, beloning en

aanzien die het verdient. Houdt Risk en Control er voldoende rekening mee dat eigenaarschap, autonomie en acceptatie van burgers belangrijk is dan voorspelbaarheid?. En zo zijn er meer aspecten te benoemen. Traditioneel zijn staffuncties in het organogram getekend als een tactische laag tussen uitvoering en het management. Ze ondersteunen de top en controleren de uitvoering. Als de uitvoering centraal komt te staan dan zouden ze geïmplementeerd moeten zijn als de laag die de uitvoering ondersteunt, zodat de rechtstreekse lijn tussen management en operaties wordt hersteld.

Tot slot

Terugkomend op de vraag aan het begin van dit paper: wordt de mogelijkheid om inhoudelijk passend op te treden inderdaad onmogelijk gemaakt door de randvoorwaarden die de beroepsgroep hanteert.

Ik heb geprobeerd op een aantal elementen te wijzen die passend optreden beïnvloeden.

Ondanks alle analyses over de impact en uitwerking van ICT in het publieke domein is het lang bezien als bedrijfsvoeringsvraagstuk dat vooral de efficiency en effectiviteit zou bevorderen. De claim dat ICT aan de bestuurderstafel thuis hoort is terecht. Maar waak voor uitsluitend dialoog tussen ambtenaren. Zet de uitvoering en het burgerperspectief centraal. Organiseer dat in alle fasen van ICT ontwikkeling verschillende expertises betrokken zijn. Zorg dat je het probleem leert kennen. Of om met Deming te spreken "it is not enough that management commit themselves to quality and productivity, they must know what is they must do. Such a responsibility can not be delegated" (Deming, 1986 . P.21)

Verbreed de eenzijdige aandacht op processen voor monitoring en control. Hierbij werd de autonome positie van ICT-leveranciers versterkt, die zelf eigenaar werden van deze processen. Het gesprek met de uitvoering over hoe dienstverleners bijdragen aan begrip van het probleem en de inbreng van belanghebbenden, oog hebben voor de 'verankerende beginselen' is belangrijker dan het gesprek met de managing director van '1 of the big 5'.

Literatuur

Boyle, G, D. Elliott and R.Roy (1977) *The Politics of Technology*. Open University Set Book

Dunleavy, P e.a, (2006) *Digital Era Governance. IT Corporations, The State and E-Government*

Evetts, Julia (2012) *Professionalism: Value and ideology*. Sociopedia.isa.

Joosten, Henriette (2019) *De Publieke Sfeer in de 21^e Eeuw. Hannah Arendt als gids voor professionals*. ISVW uitgevers, Leusden

Marela, Humberto R. and Francisco Varela (1972) *Autopoiesis and Cognition. The Realization of the Living*. Boston Studies in the Philosophy of Science, volume 42. D. Reidel Publishing Company

Morgan, Gareth (1986) *Images of Organization*. SAGE Publications, Beverly Hills

Noordegraaf, Mirko (2007) *From “Pure” to “Hybrid” Professionalism: Present-Day*

Professionalism in Ambiguous Public Domains. In *Administration & Society* 2007 p.761-785,39:761

Pool, Erik (2023) *Mach ten Moed. Praktijkboek*. Rijksoverheid, ISVW uitgevers

WRR (2011), *iOverheid*. Amsterdam University Press

Zuurmond, A (1994) *De Infocratie. Een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*. Uitgeverij Phaedrus, Den Haag

A.Zuurmond, J. Huigen, P.H.A. Frissen, I.Th.M. Snellen, P.W. Tops (red.) *Informatisering in het openbaar bestuur*, 1994, VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage