

# Internet, sturing en overheid: Een verkenning van het sturingspotentieel gezien vanuit verschillende logica's en functies

Een essay ten behoeve van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling  
Prof. Dr. Victor Bekkers

R A A D V O O R  
M A A T S C H A P P E L I J K E  
O N T W I K K E L I N G

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving. De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken.

De Raad bestaat uit onafhankelijke kroonleden: de heer mr. S. Harchaoui (voorzitter), de heer drs. B.J. Drenth, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, de heer dr. E. Gerritsen, mevrouw drs. J.G. Manshanden MPA, de heer prof. dr. L.C.P.M. Meijs en mevrouw prof. dr. I. van Staveren. De heer dr. R. Janssens is algemeen secretaris van de Raad.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Rijnstraat 50

Postbus 16139

2500 BC Den Haag

Tel. 070 340 52 94

[www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)

[rmo@adviesorgaan-rmo.nl](mailto:rmo@adviesorgaan-rmo.nl)



Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Basisontwerp: Christoph Noordzij, Wierum

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2014  
*Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of veeleelvoudigd,  
opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm  
door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder  
toestemming van de RMO.*

# Inhoud

- 1 Inleiding 4
  - 2 Logica's en functies 7
  - 3 Sociaal-technologische en internetgedreven trends en handelingspatronen 14
  - 4 De intelligente staat versus de intelligente samenleving: twee scenario's voor het sturingspotentieel van ICT 24
  - 5 De betekenis van ICT gezien vanuit de logica van de verschillende functies van de overheid 37
  - 6 Informatie-overload versus participatie-overload: op zoek naar nieuwe verhoudingen 55
  - 7 Reflectie 61
- Literatuur 65

# 1

## *Inleiding*

Veranderingen in het functioneren van de overheid gaan vaak hand in hand met technologische ontwikkelingen. De opkomst van het internet medio jaren negentig van de vorige eeuw zorgde ervoor dat onder de vlag van 'de elektronische overheid' nieuwe vormen van dienstverlening het licht zagen, waarbij het digitale kanaal het fysieke kanaal steeds meer naar de achtergrond heeft gedrongen. Zo werd recentelijk het Nationaal Parkeer Register (NPR) gelanceerd. Dit is een landelijke database, beheerd door de RDW, waarin alle actuele parkeerrechten op kenteken geregistreerd staan. Het NPR heeft tot doel een noodzakelijke basisinfrastructuur te creëren waardoor de ontwikkeling en het beheer van digitale parkeerdiensten mogelijk worden, burgers op een betere parkeerservice mogen rekenen en gemeenten gunstige tarieven door collectieve inkoop kunnen hanteren en er een effectievere en efficiëntere handhaving mogelijk wordt.<sup>1</sup> Web 2.0, ook wel het sociale internet genoemd en waarvan de toepassingen vaak getooid gaan met kleurrijke namen zoals Twitter, YouTube, Flickr of Foursquare, laat vooral de afgelopen tien jaar duidelijk zien wat de kracht is van interactie en het radicaal delen van kennis, informatie, contacten, beelden of muziek. Ook deze toepassingen hebben hun weg gevonden naar de publieke sector. Zo worden burgers bij bepaalde misdrijven of rampen gevraagd om de beelden die ze met hun mobiele telefoon hebben gemaakt en op YouTube geüpload hebben, ook te delen met de politie. Burgers krijgen hierdoor een andere rol, namelijk die van coproducten in het lokale veiligheidsbeleid.

De recente presentatie van Google Glass laat zien dat ook nieuwe toepassingen op de deur kloppen. Google Glass is een poging om informatie die voorheen op je mobiele telefoon of op je desktop stond, rechtstreeks op het glas van de bril, voor je ogen, te presenteren, zodat je in één oogopslag die informatie tot je kunt nemen. Via spraaksoftware, ingebouwd in een headset, kun je opdrachten geven aan de 'bril', bijvoorbeeld bepaalde informatie opzoeken of contact leggen met andere mensen. Deze bril fungeert als een kleinere uitvoering van de smartphone of tablet. Eerste toepassingen hebben hun weg al gevonden naar de

operatietafel, maar Google Glass biedt natuurlijk ook interessante mogelijkheden wanneer we de bril zouden koppelen aan een aloude wens van de politie om te kunnen beschikken over een 'informatiepistool'.

Deze technologische ontwikkelingen laten de overheid dan ook niet onberoerd. Enerzijds wordt de overheid hierdoor geconfronteerd met allerlei uitdagingen, wensen en behoeften, die al snel leiden tot een roep om daarop toegesneden beleid. Denk aan de behoefte aan betere beveiliging tegen virussen of hacks. Anderzijds kunnen deze ontwikkelingen ook kansen bieden, zeker in het licht van maatschappelijke en politiek-bestuurlijke uitdagingen waarmee overheden geconfronteerd worden, zoals de verdere terugtrek van de overheid in het licht van bezuinigingen, de demografische krimp van bepaalde gebieden of de stijgende kosten in de gezondheidszorg. Technologische ontwikkelingen vormen een katalysator voor verandering, ook binnen het publieke domein. Die verandering wordt ook zichtbaar in de verschillende functies die overheden ter hand nemen: de ontwikkeling en uitvoering van beleid (al dan niet neergeslagen in wet- en regelgeving), de verlening van publieke diensten en de uitoefening van toezicht en handhaving.

De betekenis van deze technologische ontwikkelingen kan op verschillende manieren in kaart worden gebracht. Een manier is deze te analyseren, bezien vanuit de logica van de overheid zelf. Gegeven de handelingslogica van de overheid zoals we deze kennen, wat betekenen deze technologische ontwikkelingen dan voor deze logica?

Maar wat verstaan we eigenlijk onder een logica? Onder een handelingslogica versta ik een gegroeide praktijk van handelen die geconcentreerd is rondom bepaalde waarden die we als overheid en als samenleving belangrijk achten en die tot uitdrukking komen in gestolde routines, procedures, werkwijzen en systemen (March en Olsen 1989). Daarmee kiezen we nadrukkelijk voor een institutioneel perspectief op het functioneren van de overheid en de rol van technologie daarin. Daarnaast hebben deze logica's, en de waarden die daarin centraal staan, een politieke grondslag. Waarom is dit het geval? Omdat het functioneren van een overheid en de functies die zij ter hand neemt gericht zijn op de 'gezaghebbende toebedeling van waarden voor de samenleving als geheel binnen de context van schaarste' (Easton 1965). Technologische ontwikkelingen kunnen gevolgen hebben voor de inhoud van deze waarden en de wijze waarop die waarden worden toebedeeld, in termen van transparantie, participatie of rechtsgelijkheid. Daarom is het ook belangrijk om een politiek perspectief te kiezen op de betekenis van ICT voor het functioneren van de overheid.

Om de betekenis van ICT voor het functioneren van de overheid te duiden vanuit het perspectief van de handelingslogica van een overheid, moeten we eerst verkennen wat die handelingslogica's zijn. Ook moeten we verkennen hoe die logica's eventueel samenhangen met de functies die overheden vervullen. Relevante functies zijn die van beleidsontwikkelaar, beleidsbepaler, beleidsuitvoerder, dienstverlener en handhaver en toezichthouder. In paragraaf 2 onderneem ik hiertoe een poging. In paragraaf 3 ga ik nader in op een aantal technologische trends. Het gaat daarbij specifiek om sociaal-technologisch gedreven trends die bepaalde handelingswijzen laten zien waardoor ook het informatie- en communicatiegedrag verandert. Hoe moeten we de betekenis van die veranderende handelingswijzen interpreteren? Hoe generiek zijn bijvoorbeeld de effecten van deze trends? In paragraaf 4 schets ik aan de hand van twee scenario's hoe deze trends samenkomen in de vormgeving van de overheid, waarbij deze vormgeving vooral in het teken staat van het sturingspotentieel dat achter deze trends schuil gaat. Sturingspotentieel wordt dan gezien als het vermogen om bepaalde ontwikkelingen in de samenleving in een bepaalde richting te beïnvloeden. Daartoe maak ik een onderscheid tussen de zogenaamde 'intelligente staat' en 'de intelligente samenleving'. Het is dit sturingspotentieel dat, bezien vanuit de handelingswijzen van de overheid, van politieke en institutionele betekenis is voor de wijze waarop we dienstverlening, uitvoering of handhaving organiseren. Vandaar dat ik in paragraaf 5 laat zien hoe beide scenario's van invloed zijn op de verschillende functies die overheid vervult. Dat roept echter meteen een andere vraag op. Hoe realistisch zijn deze twee scenario's? Zijn het scenario's die elkaar uitsluiten, of liggen ze wellicht in elkaars verlengde, eerder dan we wellicht op het eerste gezicht zouden denken? Wat zijn de inherente manco's van deze scenario's? In paragraaf 6 pak ik deze uitdaging op. Daarbij moeten we echter bedenken dat deze schets in termen van 'de intelligente staat' versus 'de intelligente samenleving' geen beleids-opties geeft, maar vooral denkmodellen. Het zijn heuristische. Op grond van de exercitie in de voorgaande paragrafen breng ik ten slotte in paragraaf 7 enkele punten voor reflectie naar voren.

Noot

1 Zie [www.nationaalparkeerregister.nl](http://www.nationaalparkeerregister.nl)

# 2

## *Logica's en functies*

In hun klassieke studie *Rediscovering institutions* vragen March en Olsen (1989) aandacht voor een meer institutionele benadering van de studie van de overheid. De verschillende functies die een overheid vervult, krijgen vorm en inhoud doordat ze zijn ingebed in een stelsel van historisch gegroeide normen, regels, gewoonten en andere 'regelgeleide' praktijken, die ook gevolgen hebben voor de positie en de afhankelijkheidsrelaties tussen relevante (semi-)publieke en private partijen. Zo ook die tussen burger en overheid, of tussen bestuurders en ambtenaren. Volgens hen gaan achter die 'regelgeleide praktijken' twee logica's schuil die met elkaar om voorrang strijden en die in meer of mindere mate gestold zijn in de wijze waarop we bijvoorbeeld beleid uitvoeren of onze dienstverlening ter hand nemen.

Logica's die op hun beurt verwijzen naar bepaalde waarden die in ogen-schouw moeten worden genomen bij bijvoorbeeld handhaving of beleidsont-wikkeling. March en Olsen (1989) onderscheiden de volgende twee logica's:

1. *De consequentielogica (the logic of consequence)*. Die houdt in dat het han-delen van een overheid doorgaans gericht is op het tot stand brengen van bepaalde gevolgen, vaak geformuleerd in termen van doelen en prestaties die moeten worden gerealiseerd, zoals het reduceren van de werkeloosheid of het versterken van de leefbaarheid in een wijk of buurt. Daarbij gaat het vooral om de effectiviteit, de efficiency en de mate van samenhang die wordt beoogd. Als we zien welke organisatieprincipes overheden doorgaans han-teren om deze consequentielogica vorm en inhoud te geven, dan zijn de vol-gende beelden relevant (Frissen 1992; Bekkers 1994):

- a. Een mechanistisch en piramidaal beeld op grond van een logisch geor-dende, hiërarchische verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoorde-lijkheden, waardoor elk onderdeel van de overheid van tevoren, op grond van heldere instructies, weet welke taken hij waarom en hoe moet verrich-ten. Deze instructies hebben een top-downkarakter, terwijl de uitvoering van taken verloopt van abstract naar concreet.

- b. Een cybernetisch beeld, waarbij de sturing door de overheid om effectief te kunnen zijn van buitenaf plaatsvindt door een besturend orgaan. Dit besturend orgaan geeft instructies en volgt op grond van een feedback-mechanisme het verloop en de uitkomsten van de activiteiten die door een bestuurd systeem worden verricht. Bij afwijkingen wordt bijgestuurd.
- c. Een cyclisch beeld, waarbij de wijze waarop een overheid intervieneert in de samenleving gekenmerkt wordt door een cyclisch proces van activiteiten die fasegewijs ter hand worden genomen en die tezamen de zogenaamde beleidscyclus vormen: agendavorming, beleidsontwikkeling, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, handhaving en toezicht, en beleids-evaluatie.

2. *De passendheidslogica (the logic of appropriateness)*. Die houdt in dat het handelen van een overheid alleen maar kans van slagen heeft als het past. Passendheid betekent op zijn minst drie zaken:

- a. Dat er oog is voor de maatschappelijke context waarbinnen bepaalde functies van de overheid worden uitgevoerd. Dit veronderstelt onder meer dat er oog is voor ontwikkelingen in de samenleving, dat overheden hiervoor open staan, hierop responsief zijn.
- b. Dat er voldoende draagvlak en steun bestaat voor de wijze waarop die functies ter hand worden genomen, gegeven de uiteenlopende belangen en waarden die vaak in het geding zijn, maar ook gelet op afhankelijkheden die tussen deze belangen bestaan. Dit is zeker het geval bij onderwerpen die politiek gevoelig zijn. Dit veronderstelt onder meer vertrouwen in het functioneren van de overheid. Draagvlak en steun moeten doorgaans worden verworven in zogenaamde beleidsnetwerken, waarin relatief autonome, maar vaak (wederzijds) afhankelijke partijen met uiteenlopende belangen invloed trachten uit te oefenen op de wijze waarop maatschappelijke opgaven vertaald worden in beleid.
- c. Dat er mechanismen zijn die zorgen voor een passende afweging tussen relevante belangen en waarden. Vandaar dat het functioneren van een overheid is ingebed in een democratie die verwijst naar bepaalde besluitvormingsprocedures op grond waarvan steun kan worden verkregen. Deze besluitvormingsprocedures kunnen geformaliseerd zijn, bijvoorbeeld in wet- en regelgeving, maar kunnen ook informeel worden gehanteerd, zoals tot uitdrukking komt in de Nederlandse behoefte om te 'polderen'.



Ik wil daaraan nog een derde logica toevoegen die March en Olsen niet expliciet onderscheiden: *de rechtstatelijkheidslogica*. De mate waarin een overheid namelijk gezaghebbend kan optreden is niet alleen afhankelijk van de mate waarin ze oog heeft voor effectiviteit en efficiency of voor draagvlak en steun, maar ook voor de mate waarin zij oog heeft voor de rechtstatelijke grondslag van een overheid. De rechtstatelijkheidslogica komt op verschillende manieren terug:

- a. Rechtstatelijkheid betekent dat het optreden van de overheid gebaseerd moet zijn op de wet, om willekeur te voorkomen, om rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te waarborgen voor burgers en bedrijven binnen een bepaald rechtsgebied of in een jurisdictie.
- b. Rechtstatelijkheid impliceert tevens dat de uitoefening van bepaalde taken en de macht die daarmee verbonden is zowel functioneel als territoriaal beperkt is, waardoor er, zeker in het Nederlandse stelsel van functionele (zelfstandige bestuursorganen) en territoriale decentralisatie (gemeenten en provincies) een systeem van checks-and-balances ontstaat. Hierdoor wordt machtsmisbruik voorkomen.
- c. De rechtstatelijkheidslogica verplicht de overheid bepaalde grondrechten te beschermen en in acht te nemen wanneer ze bepaalde functies ter hand neemt, zoals de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
- d. Rechtstatelijkheid zorgt er daarnaast voor dat er spelregels worden gegeven voor het functioneren van ons democratisch stelsel. Vandaar dat vaak gesproken wordt van de democratische rechtsstaat. Ook hierin spelen grondrechten een belangrijke rol, omdat ze regelen hoe democratisch gelegitimeerde besluiten kunnen worden genomen op grond van zowel representatie door middel van verkiezingen als het primaat van de politiek.

Deze logica's komen op verschillende manieren tot uitdrukking, te meer daar ook dé overheid niet bestaat. De overheid wendt zich in vele gedaanten tot ons en beïnvloedt op verschillende manieren ons dagelijkse leven en werken. We worden met de overheid geconfronteerd omdat plannen worden ontwikkeld voor de aanleg van een weg of nieuwbouwwijk; omdat voedsel- of patiëntveiligheid moet worden gewaarborgd; omdat studiebeurzen of uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid moeten worden verstrekt; of omdat door middel van cameratoezicht onze veiligheid op straat moet worden bewaakt. Kortom, een veelheid van functies. Grosso modo onderscheiden we de volgende functies:<sup>1</sup>

- a. De overheid als *beleidsontwikkelaar*, die door middel van ‘planvorming’ probeert maatschappelijke ontwikkelingen gericht te beïnvloeden, zoals de stijgende kosten in de gezondheidszorg. Als we kijken naar de handelingslogica die hierin dominant is, dan zien we dat bij de ontwikkeling van beleid verschillende waarden (en de belangen daarachter die die waarden inkleuren) tegen elkaar moeten worden afgewogen. Hierin komt duidelijk de passendheidslogica naar voren. Deze passendheidslogica komt ook naar voren in de behoefte om steun en draagvlak te zoeken voor de waarden- en belangenafweging die wordt gemaakt, zeker als overheden afhankelijk zijn van de medewerking van andere publieke, semipublieke of private partijen. Op grond van die waardenafweging worden de doelstellingen van het beleid geformuleerd en wordt nagegaan of de voorgenomen maatregelen tot de beoogde effecten (in termen van doelstellingen) zullen leiden en welke kosten en baten hiermee gemoeid zijn. Tegelijkertijd zien we dat in de beleidsontwikkeling de behoefte bestaat om de doelstellingen van het beleid zo concreet en afrekenbaar mogelijk te formuleren (SMART). Daarnaast zien we dat kennis en informatie in de beleidsontwikkeling een belangrijke rol spelen: om inzicht te krijgen in mogelijke oorzaken en gevolgen, maar ook in het doordenken van wat mogelijke beoogde en niet beoogde effecten van bepaalde maatregelen zouden kunnen zijn. In deze laatste overwegingen zien we heel duidelijk de invloed van de consequentielogica terug, die vooral ook onder invloed van nieuwe managementfilosofieën zoals New Public Management aan betekenis heeft gewonnen. De rechtstatelijkheidslogica komt met name terug in waarden die verwijzen naar bepaalde grondrechten die in acht moeten worden genomen (bijvoorbeeld het recht op een bepaald bestaansminimum). Deze logica verwijst ook naar de vraag wie gerechtigd is voor welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, gegeven de doelstellingen van het beleid.
- b. De overheid als *beleidsbepaler*. In dit geval gaat het om de besluitvorming over het te voeren beleid, waarbij belangen en waarden tegen elkaar moeten worden afgewogen c.q. tegen elkaar moeten worden uitgeruild, hetgeen onderhandeling, overleg en macht impliceert. In de besluitvorming krijgt het beleid in meer definitieve zin vorm en inhoud, ook al kan dit in de uitvoering weer ter discussie worden gesteld en worden aangepast. Dit besluitvormingsproces is een democratisch proces waaraan het beleid zijn autoriteit en legitimiteit ontleent. Die legitimiteit is in rechtstatelijke zin gebaseerd op het feit dat het gaat om politiek gesanctioneerde

beleidsvoornemens die ontleend zijn aan het primaat van de politiek en waarvoor bijvoorbeeld een minister politiek verantwoordelijk is. We zien dus hierin duidelijk de rechtstatelijkheidslogica terug. Daarnaast zien we dat juist in de beleidsbepalende rol het spanningsveld tussen de consequentielogica en de passendheidslogica terugkomt. Het gaat immers enerzijds om een afweging tussen de beoogde effecten in termen van te realiseren doelstellingen (zoals reductie van de jeugdwerkloosheid), terwijl anderzijds – gelet op de grote hoeveelheid partijen en belangen waarvan men afhankelijk is – draagvlak en steun essentieel zijn (zoals steun van werkgevers en werknemers om bepaalde kosten te dragen).

c. De overheid als *uitvoerder van beleid*. Plannen en beleidsprogramma's, maar ook eenmaal vastgestelde wet- en regelgeving moeten worden uitgevoerd. Vaak wordt daartoe gebruikgemaakt van gespecialiseerde uitvoeringsorganisaties. De Dienst Uitvoering Onderwijs (duo) voert bijvoorbeeld verschillende regelingen op het terrein van het onderwijs uit. In de uitvoering van beleid zien we dat vooral de consequentielogica dominant is. Het gaat dan met name om de mate waarin de doelstellingen van het beleid daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. Tegelijkertijd zien we dat die consequentielogica wordt versterkt door de introductie van allerlei monitoringsystemen en prestatiesturingsystematieken om de uitvoering in de pas te laten lopen met het afgesproken plan. Dit in de pas laten lopen komt ook tot uitdrukking in de behoefte om de uitvoering van een bepaalde maatregel meer in samenhang te zien met andere maatregelen, waardoor er meer oog is voor afstemming en coördinatie. De idee van ketensamenwerking drukt dit bijvoorbeeld uit.

Echter, de uitvoering van een bepaald beleidsprogramma is niet altijd hetzelfde als het in werking stellen van een machine, alhoewel menig beleidsuitvoerder hier wel van droomt. Vaak is de uitvoering van beleid een nieuwe ronde met nieuwe kansen, zeker als de belangen en waardenafwegingen die aan het beleid ten grondslag liggen omstreden zijn. In dat geval zien we dat er een proces van beleidsontwikkeling en -vorming plaats vindt in het kader van de uitvoering. Denk aan de uitvoering van complexe projecten zoals de herstructurering van wijken en buurten of de uitvoering van het zorgconvenant. In dat geval zal het ook gaan om het opnieuw in de uitvoering verzekeren van steun en draagvlak. Dan zal de passendheidslogica meer om de hoek komen kijken. Vandaar dat de mate van voltooidheid van het uit te voeren beleid van invloed is op de werking van de passendheids- en consequentielogica.

d. De overheid als *toezichthouder en handhaver*. Wet- en regelgeving heeft vaak tot doel bepaalde kwetsbare belangen te beschermen die een publiek karakter hebben (bijvoorbeeld voedselveiligheid of verkeersveiligheid). Toezicht en handhaving vervullen daarmee een grote rol in de borging van bepaalde publieke belangen die juridisch zijn verankerd; vandaar dat de rechtstatelijkheidslogica hierin belangrijk is. Tegelijkertijd is ook interessant om te kijken naar de specifieke sturingsconcepties die achter handhaving en toezicht schuilgaan. Grosso modo kan worden gesteld dat handhaving en toezicht vaak worden gezien als een vorm van ‘command and control’. Handhaving en toezicht is gericht op a) het vaststellen of een bepaalde norm wordt overtreden, hetgeen een proces van informatieverzameling veronderstelt, en b) in geval van normoverschrijding het opleggen van sancties om norm-conformerend gedrag af te dwingen. Dominant in deze benadering is de consequentielogica. Tegelijkertijd zien we dat handhaving en toezicht steeds meer vanuit een integraal perspectief ter hand worden genomen, waarbij handhavers en toezichthouders gezamenlijk optrekken, ook gelet op de verschillende publieke belangen die in het geding zijn en die op elkaar inwerken. Denk aan de integrale handhaving binnen de chemische industrie, waarbij bijvoorbeeld arbeidsinspecties en landelijke en gemeentelijke milieu-inspecties gezamenlijk optrekken. Ook in de behoefte om meer in samenhang te handhaven zien we de consequentielogica terug. Een andere tendens is om met name de administratieve lasten die samenhangen met toezicht en handhaving te reduceren (ter versterking van de efficiency). Ook vindt handhaving en toezicht steeds meer plaats op grond van bepaalde risicoprofielen (ter versterking van de effectiviteit).

e. De overheid als *dienstverlener*. Het sluitstuk van de uitvoering en de handhaving van bepaalde wet- en regelgeving is in veel gevallen het toepassen van de vaak in wet- en regelgeving opgenomen normen in concrete, individuele gevallen en situaties. In deze situaties worden in individuele gevallen rechten en plichten toebedeeld aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Bijvoorbeeld de aanspraak op een subsidie of een uitkering, of het verzoek om een vergunning. Meestal gaat het om een dienst die verleend wordt. Deze is echter vaak onvrijwillig, omdat er immers geen alternatieve aanbieder is. Essentieel in dit proces is dat informatie wordt verzameld over de situatie van de aanvrager om te bezien of en in welke mate relevante normen kunnen worden toegepast op grond waarvan een dienst wordt verleend. Daarnaast zien we dat integraliteit in de dienstverlening steeds belangrijker

wordt, omdat op deze manier meer persoonsgericht kan worden gewerkt, meer maatwerk kan worden geleverd en administratieve lasten kunnen worden gereduceerd. In de dienstverlenende rol zien we dat vooral de consequentielogica dominant is, terwijl ook de rechtstatelijkheidslogica een grote rol speelt. Belangrijk is immers dat burgers en bedrijven in gelijke mate aanspraak kunnen maken op deze diensten, in termen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, en dat de dienstverlening die wordt geleverd ook rechtmatig is. Vandaar dat veel dienstverleningsprocessen ook sterk geformaliseerd zijn door middel van (geautomatiseerde) procedures en routines. De passendheidslogica komt vooral terug in complexe dienstverleningssituaties, met name daar waar maatwerk moet worden geleverd, bijvoorbeeld bij de coaching en ondersteuning door verschillende soorten hulpverleners bij (multi)probleemgevallen.

In deze functies zien we dat de drie onderscheiden logica's op verschillende manier en in verschillende mate terugkomen. Handelende vanuit deze logica's zullen beleidsmakers, uitvoerders, dienstverleners en handhavers dan ook bepaalde verwachtingen hebben van de kansen en bedreigingen die nieuwe technologische ontwikkelingen met zich meebrengen. Immers, bepaalde technologische trends kunnen een bepaalde voorkeur hebben voor bepaalde logica's en de daarmee samenhangende waarden. Dit komt doordat er vaak sprake is van een 'Wahlverwantschaft' (Frissen 1988), die aanleiding kan geven tot het formuleren van bepaalde sturingsambities. Voordat ik hierop nader inga, wil ik eerst aandacht vragen voor een aantal technologische, vooral internetgerelateerde trends die de komende jaren van invloed zullen zijn op de vormgeving van de overheid, en in bredere zin zelfs op de samenleving.

#### Noot

- 1 In de beschrijving van deze functies zal ik me beperken tot een meer algemene beschrijving die in sommige gevallen niet onomstreden is. In diverse handboeken zien we dat de invulling van deze functies op verschillende manieren wordt vormgegeven, vanuit verschillende benaderingen en leerstukken.

# 3

## *Sociaal-technologische en internetgedreven trends en handelingspatronen*

Wanneer we het internetgerelateerde ICT-veld overzien, dan zijn een aantal trends te ontwaren die van betekenis kunnen zijn voor de verdere vormgeving van de overheid (Siep et al. 2012). Het gaat daarbij niet zozeer om trends die verwijzen naar bepaalde technische (sec) applicaties. Het gaat om trends die, alhoewel ze technologisch mogelijk zijn gemaakt, nieuwe vormen van communicatie en informatieverwerking faciliteren en daarmee ook de interactie tussen mensen of tussen organisaties beïnvloeden. Ze manifesteren zich daarom vooral als sociale verschijnselen die echter, zoals we straks ook zullen zien, een bepaalde politieke betekenis hebben: ze hebben immers gevolgen voor de inhoud van bepaalde waarden en voor de wijze waarop die waarden worden toebedeeld. Sommige trends zijn nieuw, andere bestaan al langer, maar we zien dat de betekenis van die trends vooral radicaliseert in termen van verbreding, verdieping, vervlechting en versnelling van de effecten die optreden.

Deze trends hebben met elkaar gemeen dat ze vooral de nadruk leggen op het verbindende karakter van het internet. In mijn ogen moet daarom ook de betekenis van het internet zoals die twintig jaar gelden *sec gold*, thans vooral worden gezien als een metafoor die het verbindende karakter (zichtbaar in allerlei technologietrends) duidelijk maakt. Bovendien zien we dat internet en webtechnologie helemaal geïncorporeerd zijn in allerlei andere technologische toepassingen en zich vermengen met nieuwe toepassingen. We zien dit terug in termen als *'the internet of things'*, *'the embedded internet'* en *'semantic web'*, waarbij vaak de verbinding via het (wireless) internet wordt gerealiseerd.

## Integratie, miniaturisering en embeddness van technologie

We zien ten eerste dat er sprake is van een verregaande integratie van functies en toepassingen. Bovendien worden deze functies steeds meer 'ingebod' (the embedded internet) zodat deze technologie niet langer meer zichtbaar is. Auto's zijn tegenwoordig bijvoorbeeld uitgerust met een IP-adres en hebben wireless aansluitingen. Dit komt ook doordat technologie steeds kleiner wordt en steeds meer op microniveau wordt vormgegeven. Het meest pregnante voorbeeld van integratie is de mobiele telefoon, die naast de klassieke functie van telefoneren toegang geeft tot het wireless internet, toegang geeft tot sociale netwerken, het mogelijk maakt om te fotograferen, locaties bepaalt enzovoort. Een ander voorbeeld is de toepassing van RFID-chips die lokale processen, bewegingen en verschijnselen van intelligentie voorzien. Hierdoor ontstaan allerlei terugkoppelingsmechanismen, terwijl via het wireless internet kan worden gecommuniceerd. In de haven van Rotterdam zijn bijvoorbeeld containers uitgerust met chips. Alleen al het feit dat vervoerders specifiek weten waar zich welke containers met welke lading bevinden, versterkt de transparantie en de efficiëntie van de logistiek binnen een haven of containeroverslagbedrijf. Tegelijkertijd biedt dit nieuwe kansen voor handhaving en toezicht door de douane. Het gevolg is dat veranderingen en bewegingen realtime kunnen worden gevolgd. Dat geldt ook voor personen. Chips worden steeds vaker ingebouwd om bepaalde prikkels te geven aan het menselijk lichaam of om ontwikkelingen in het lichaam te volgen en gericht medicijnen af te geven bij bepaalde verstoringen. Dit idee komt ook terug in de volgende trend.

## Localiseren, (remote) sensing en volgen

We zien dat de ontwikkeling van geografische informatiesystemen, zoals *global positioning*-systemen, het onderkennen van het belang van geodata en de toegenomen *embeddness* van internettechnologie, het gemakkelijker maakt om personen, goederen, diensten of lokale processen en bewegingen (bijvoorbeeld containers) te lokaliseren en op afstand realtime en online te volgen. Het gevolg is dat, zeker in het geval van *remote sensing*, een permanente stroom van data beschikbaar komt die voor allerlei doeleinden kan worden gebruikt. De idee van big data hangt daarmee ook samen: hoe

gebruik te maken van een relatief onbeperkte stroom van gegevens die in principe beschikbaar zijn, zodat nieuwe producten en diensten kunnen worden ontwikkeld? Voorwaarde is echter dat deze stroom van gegevens (vrij) toegankelijk kan worden gemaakt. Verkeerscirculatiesystemen genereren bijvoorbeeld een permanente stroom van informatie over verkeersbewegingen die voor allerlei publieke en private diensten kan worden ontsloten, die via het (mobiele) internet kunnen worden aangeboden (vergelijk bijvoorbeeld de Buienradar en file-informatie). Tegelijkertijd zien we dat er lokale en tijdelijke sociale netwerken en communities ontstaan van mensen die een bepaalde locatie met elkaar delen, alleen al omdat de bezoekers van die locatie weten dat ze er zijn en dus ervaringen met elkaar kunnen delen (bijvoorbeeld over de kwaliteit van een restaurant waar men wil gaan eten). Foursquare is hiervan een voorbeeld.

Mobieler worden van technologie, toegankelijkheid en onmiddellijkheid

Doordat computerchips steeds kleiner worden en een grotere gegevensverwerkingscapaciteit krijgen, is het mogelijk om toepassingen handzamer te maken, waardoor ze gemakkelijk kunnen worden meegenomen. Het feit dat deze mobiele toepassingen het ook mogelijk maken om via het internet verbindingen te leggen met niet alleen andere gebruikers, maar ook met allerlei databestanden, zorgt ervoor dat het idee van toegang een andere betekenis krijgt. Toegang betekent *anytime, anyplace, anywhere*. Deze versnelde en verbeterde (mobiele) toegankelijkheid impliceert dat onmiddellijk communicatieve en informatieverwerkende acties kunnen worden ondernomen en dat op deze acties kan worden gereageerd. Hierdoor zien we dat het communicatiegedrag 'onmiddellijk' wordt. Ook het idee van cloud computing hangt hiermee samen. Omdat mensen steeds meer gebruikmaken van mobiele technologie en niet langer meer afhankelijk willen zijn van bepaalde gegevens op lokale computers en netwerken, willen ze ook onmiddellijk toegang hebben tot die gegevens, ongeacht de plek waar ze zich bevinden. Vandaar dat gegevensopslag en -verwerking steeds minder locatiegebonden zijn. Gegevens worden steeds meer verspreid opgeslagen. Wanneer deze gegevens worden opgeroepen, worden ze wel weer op een integrale manier bij elkaar gebracht (bijvoorbeeld via Dropbox). Overigens moet worden bedacht dat cloud computing ook het



bestaan van grote datacentra veronderstelt. Amazon.com biedt bijvoorbeeld zijn datacentra aan voor cloud computing.

### Integratie van data

De idee van big data laat zien dat het kunnen ontsluiten van bepaalde databestanden en het combineren van deze data met andere data of het geavanceerd bewerken van deze data (datamining en -profilering) ervoor zorgt dat nieuwe data ontstaan. Hierdoor kan het gedrag van mensen bijvoorbeeld transparanter worden gemaakt. Dit opent niet alleen de deur voor nieuwe vormen van controle en monitoring, maar ook verregaande vormen van personalisering worden hierdoor gefaciliteerd. Het gevolg is dat data steeds meer waarde krijgen en er vormen van hyper-transparantie mogelijk zijn (zie Van Eeten et al. 2014). Hiermee komen we bij de volgende trend.

### Steeds pro-actievare personalisering

Het combineren van data maakt maatwerk mogelijk, omdat we steeds meer weten over personen, hun gedrag en hun wensen en behoeften. Vaak zijn die data gebaseerd op de digitale sporen (zoekgedrag, internet en mobiele-telefoongebruik) die we overal achterlaten en die benut en bewerkt kunnen worden tot nieuwe, verrijkte informatie. Hiervoor worden intelligente robots ingezet die, gegeven de voorkeuren die af te leiden zijn uit het eerdere informatie- en communicatiegedrag, deze nieuwe informatie opnieuw aan iemand aanbieden. In het kielzog hiervan ontstaan nieuwe bedrijven die deze verrijkte informatie aanbieden of businessmodellen creëren die gebaseerd zijn op de verkoop van deze informatie. Dit proces van personalisering wordt echter steeds pro-actiever en vindt steeds meer geïntegreerd plaats op basis van bepaalde verwachtingen omtrent ons gedrag, onze behoeften en de betekenis die we daaraan toekennen op grond van ons zoekgedrag. Deze trend wordt mooi samengevat onder de noemer 'het semantische web', ook wel Web 3.0 genoemd. Een voorbeeld. Als ik nu op Google 'e-government' intik, dan krijg ik een lijst met links die ik kan aanklikken naar websites die iets zeggen over e-government. Het semantische web gaat een stap verder en presenteert informatie over

e-government, zonder allerlei links, op grond van mijn eerdere zoekgedrag naar e-government.

## Visualisering

Een beeld zegt vaak meer dan 1000 woorden. Met name het feit dat ICT steeds meer multimediatechnologie is geworden, draagt ertoe bij dat het produceren en distribueren van beelden steeds eenvoudiger is geworden. Denk daarbij aan de foto- en videofunctie op de mobiele telefoon en aan streaming video's die onder meer op YouTube te zien zijn (bijvoorbeeld via een QR-scanner). Hierdoor kunnen zaken steeds gemakkelijker worden gevisualiseerd. Dit visualiseren vindt steeds meer plaats in relatie tot geografische informatie en daarmee samenhangende geografische informatiesystemen. Denk aan toepassingen rondom Google Maps, waardoor zaken in één oogopslag kunnen weergegeven. Deze visualisatiemogelijkheden zien we ook terug in het vermogen om zaken te simuleren. De effecten van bijvoorbeeld overstromingen kunnen inzichtelijker worden gemaakt door ze te verbeelden. Ten slotte is het belangrijk te wijzen op de registratiefunctie van dit visualiseringsproces. We zien dat door zowel de camerafunctie in de mobiele telefoon als webcams visuele registratie mogelijk wordt. Echter, deze beelden gaan vaak een eigen leven leiden, omdat ze via het internet en via sociale media met anderen gedeeld worden.

## Openheid en interactiviteit

De potentie om data en databestanden te combineren veronderstelt toegang tot deze data. Vandaar dat openheid een belangrijk kenmerk is voor veel toepassingen. Bovendien biedt openheid de mogelijkheid tot meer innovatie vanwege de potentiële variëteit aan mogelijkheden. Om die mogelijkheden te benutten is interactiviteit essentieel. Interactiviteit betekent ook dat er meer mogelijkheden tot cocreatie zijn. Met name deze twee principes liggen ten grondslag aan de opkomst van sociale media (Web 2.0), de idee van *open source*-toepassingen en *peer to peer*-gemeenschappen. Bovendien zien we dat openheid en interactiviteit (in termen van het delen van contacten, informatie, beelden, ervaringen, muziek enz.) ook processen

van zelforganisatie kunnen entameren, waardoor allerlei netwerken en gemeenschappen ontstaan (zie ook Van Eeten et al. 2014).

### Privacy en beveiliging

Het feit dat we steeds afhankelijker worden van technologische toepassingen voor ons alledaagse leven en werken en steeds meer digitale sporen achterlaten die interessante informatie opleveren, impliceert dat onze persoonlijke levenssfeer transparanter, maar ook kwetsbaarder wordt. Als gevolg hiervan zien we dat technologie wordt ontwikkeld die gericht is op het voorkomen van die kwetsbaarheden (*privacy-enhancing technologies*) en software die ons moet beschermen tegen phishing, malware, identiteitsfraude en virussen. Dit heeft geleid tot een verregaande securisatie van het internet, gericht op het achterhalen van mogelijk crimineel gedrag. Dit achterhalen is gericht op het zichtbaar maken van iemands identiteit. Daar staat echter ook een ontwikkeling tegenover: de behoefte om 'onzichtbaar te zijn'. Deze ontwikkeling wordt ook wel *privacy by design* genoemd. Hierdoor krijgen gebruikers de mogelijkheid om zelf vorm te geven aan de privacy en zichtbaarheid op het internet, en daarmee ook om onzichtbaar te zijn (zie ook Van Eeten et al. 2014).

### Identificatie

Door gebruik te maken van biometrische technologie en biometrische data en door deze data aan andere data en databestanden te koppelen, is het relatief gemakkelijk om personen op een unieke manier te identificeren. We zien dat bijvoorbeeld terug in het steeds geavanceerder gebruik van DNA-technologieën. Identificatie komt ook nog op een andere manier terug en dit versterkt de opkomst van vormen van het embedded internet en het internet of things. Internetcommunicatie staat of valt met het zogenaamde IP-adres van een computer. De uitbreiding van het aantal IP-adressen zorgt er echter voor dat in potentie ook andere producten kunnen worden uitgerust met een IP-adres, waardoor ze op een unieke manier geïdentificeerd kunnen worden, hetgeen nieuwe mogelijkheden voor

gegevensuitwisseling en communicatie via het (mobiele) internet mogelijk maakt (zie ook Van Eeten et al. 2014).

*Augmented reality* en de vervlechting van het virtuele met het reële domein

Een laatste ontwikkeling grijpt terug op het voorbeeld van Google Glass. Wanneer een gebruiker door de bril kijkt, ziet hij voorbeeld de straat die zich voor hem uitstrekt. *Augmented reality technology* voegt aan dat live beeld nieuwe informatie toe, doordat de bril bijvoorbeeld bepaalde objecten herkent en informatie over dit object projecteert op het glas waardoor gekeken wordt. Deze informatie wordt via het internet ontsloten. Hiermee kan de gebruiker ook interactief omgaan, bijvoorbeeld door middel van spraaksoftware. De waarneming van de realiteit wordt aldus gewijzigd door een computer, waarbij technologie probeert er voor te zorgen dat de gebruiker een beter begrip van de werkelijkheid krijgt door interactief en via maatwerk nieuwe informatie toe te voegen aan die werkelijkheid.

Handelingspatronen

Het interessante van deze opsomming van trends is dat ze steeds vaker in elkaars verlengde liggen en er tussen deze trends *spill over*-effecten ontstaan. Belangrijk daarin is dat het vooral door het digitale karakter van deze technologie steeds gemakkelijker is om mensen, data en hun communicaties (draadloos) met elkaar te verbinden en te integreren. Gevolg hiervan is dat bepaalde handelingspatronen ontstaan die andere wijzen van organiseren, communiceren en gedrag mogelijk maken. In dit verband zou je ook kunnen spreken van bepaalde internetlogica's die ontstaan. Meer specifiek wil ik de volgende handelingspatronen onderscheiden:

- Door middel van verbindingen kan toegankelijkheid worden gerealiseerd, waardoor (lokale) informatie, kennis en kunde worden ontsloten, maar ook mensen met elkaar kunnen worden verbonden. Functionele, temporele en geografische grenzen vervagen daardoor. Dit ontsluiten en verbinden biedt de mogelijkheid om te delen en van elkaar te leren. Het gevolg hiervan is dat lokale intelligentie ontstaat die zich territoriaal (het delen

van een locatie) maar ook functioneel (het delen van een bepaald aspect zoals het feit dat men arbeidszoekende is) kan organiseren.

- Door deze toegankelijkheid wordt het mogelijk om transparantie te vergroten. Hierdoor kan niet alleen informatie over relevante aspecten in acht worden genomen (analytische transparantie), maar kan informatie ook meer in samenhang worden beschouwd (geïntegreerde transparantie), waardoor een integraal beeld kan worden verkregen van personen, gedrag, bewegingen en locaties. Bovendien zien we dat die samenhang niet langer meer statisch is, maar steeds dynamischer wordt, omdat het ook mogelijk is om het verloop van gedragingen en bewegingen (permanent) inzichtelijk te maken en te visualiseren.
- Het verbindende vermogen van de technologie maakt het mogelijk om vormen van onmiddellijkheid te realiseren. Immers, het delen van informatie, kennis en ervaringen en het communiceren met andere mensen of het ontsluiten van relevante kennis en informatie is mogelijk op elke gewenste tijd en plaats. Mobiliteit wordt hierdoor ook steeds belangrijker en is niet langer meer een probleem. De oude reclameslogan van KPN, 'Veraf en toch dichtbij', krijgt hierdoor een nieuwe betekenis.
- Toegankelijkheid en transparantie maken nieuwe en verfijndere vormen van controle mogelijk, omdat bepaalde handelingen en gedragingen, processen en andere verschijnselen beter (in samenhang) en sneller (online/realtime) kunnen worden gevolgd. Vormen van controle zijn ook mogelijk omdat identificatie gemakkelijker wordt.
- Toegankelijkheid en transparantie bieden ook mogelijkheden voor leren. Het is alleen de vraag wat de aard van dit leervermogen is. Gaat het hierbij om leren op grond van het versterken en versnellen van feedback-mechanismen? Of om leren dat tot stand komt op grond van openheid en variëteit waardoor processen van trial-and-error ruimte krijgen?
- Het verbindende vermogen van technologie maakt het ook mogelijk om data, informatie, kennis, kunde en ervaring te distribueren en te integreren (vergelijk bijvoorbeeld cloud computing). Het gevolg hiervan is dat in ketens of netwerken bepaalde schakels (*weak ties* versus *strong ties*) aan betekenis kunnen winnen, terwijl andere aan betekenis inboeten.
- Verbinden maakt communiceren mogelijk op grond waarvan processen van zelforganisatie kunnen ontstaan. Zelforganisatie vindt daarnaast plaats rond het vrij toegankelijk maken van relevante kennis en informatie (*open source*).

Hoe deze trends en handelingspatronen te duiden?

Deze trends en handelingspatronen bevinden zich niet in het luchtledige. Ze vermengen zich met de belangen, wensen en overtuigingen van allerlei partijen die de mogelijke toepassing van deze trends trachten te beïnvloeden in een door hen gewenste richting. Dit heeft ook gevolgen voor de betekenis van deze trends voor de verschillende functies die een overheid uitvoert. Vandaar dat zeer terughoudend moet worden gesproken over de mate waarin in algemene zin bepaalde effecten zullen optreden. Vanuit het zogenaamde informatie-ecologische perspectief op de rol van ICT binnen de overheid wordt de betekenis die wordt toegekend aan ICT gezien als de uitkomst van een lokaal vormgegeven, dus contingente co-evolutie tussen bepaalde trends in uiteenlopende deelomgevingen. Technologische veranderingen staan niet op zichzelf. Ze vermengen zich met bepaalde sociaaleconomische, sociaal-culturele en politieke veranderingen in onze samenleving (bijvoorbeeld individualisering, verplaatsing van de politiek naar andere maatschappelijke domeinen, toenemende medialisering), met veranderende management- en sturingsfilosofieën (zoals New Public Management of Open Government) en met het dominante informatie- en communicatiegedrag in een samenleving (zoals de opkomst van sociale media die gebaseerd zijn op het radicaal delen van informatie) (Dunleavy et al. 2005; Bekkers en Homburg 2005; 2007). Binnen deze lokale praktijken zien we echter dat er partijen zijn die een bepaald belang hebben bij een specifieke koppeling van deze trends. Anderen hebben hier weer geen belang bij. Vandaar dat het interessant is om te zien welke koppeling uiteindelijk de doorslag krijgt, gegeven de variëteit aan mogelijkheden die ter beschikking staan en welke coalities van belanghebbende partijen hierbij al dan niet baat hebben (Orlikowski 1991; Fountain 2000). Bovendien moet worden bedacht dat het gebruik van bepaalde internettoepassingen kan worden gezien als een interventie in een beleidssector of een beleidsnetwerk. Dit is vervolgens van invloed op de posities van en de onderlinge relaties tussen de betrokken belanghebbende partijen (Bekkers en Homburg 2007). Het koppelen van bepaalde databestanden kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de positie van de overheid als dienstverlenende organisatie wordt versterkt. De ontwikkeling en het gebruik van internet binnen het publieke domein kan daarom worden gezien als een poging om bepaalde sturingsambities te realiseren, waardoor bepaalde waarden die daarachter

schuilgaan aan betekenis winnen. Dit betekent dat het belangrijk is om ICT te zien als een machtsbron die gebruikt kan worden om het sturingspotentieel van bijvoorbeeld een uitvoerende organisatie te versterken (Kraemer en King 1986; 2006). Het is wel belangrijk te onderkennen dat dit sturingspotentieel niet alleen overheden ten dienste staat, maar dat ook burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven over dit potentieel kunnen beschikken.

In de volgende paragraaf ga ik nader in op dit sturingspotentieel door twee scenario's te schetsen. Hierin komen de eerder geschetste internetgedreven technologietrends en handelingspatronen samen. Bovendien ga ik specifiek in op de vraag wat dit betekent voor de verdeling van macht binnen dit scenario en hoe er binnen dit scenario wordt geleerd door de betrokken beleidsmakers. Hierna volgende scenario's moeten niet worden gezien als beleidsopties, maar als ideaaltypische denkmodellen, als heuristische die gebruikt kunnen worden als raamwerk voor nadere analyse, discussie en reflectie, waardoor vooral de politieke en institutionele betekenis van ICT zichtbaar kan worden.

# 4

## *De intelligente staat versus de intelligente samenleving: twee scenario's voor het sturingspotentieel van ICT*

### 3.1 De intelligente staat

Kenmerkend voor de intelligente staat is dat het handelen van de overheid data- en database-gedreven is. Het sturingspotentieel is gebaseerd op de mate waarin overheden toegang hebben tot bepaalde databases en de hierin opgeslagen data en deze databestanden en data aan elkaar kunnen koppelen. Als gevolg hiervan kan de overheid worden gezien als een netwerk van informatiestromen dat steeds meer geavanceerde vormen van bijvoorbeeld dienstverlening, handhaving en toezicht mogelijk maakt. Dit is ook nodig, omdat wet- en regelgeving steeds complexer wordt. Regelingen verwijzen bijvoorbeeld voortdurend naar elkaar, waardoor er vervlechtingsverschijnselen ontstaan die zich onder meer manifesteren in een roep om meer gedetailleerde informatievragen (Nationale Ombudsman 2013). Steeds meer geavanceerde vormen van transparantie worden gevraagd die de deur openen voor steeds meer en verfijndere vormen van monitoring en controle. Het gevolg van deze ontwikkeling is dat de database of de koppeling van bepaalde databases steeds meer het hart van de organisatie vormen. Rondom dit hart is een netwerk te ontwaren van verschillende soorten gebruikers die toegang hebben tot (delen van) deze informatie. Sommigen spreken in dit verband over de komst van een 'panoptische staat' (Lyon 2001), van de 'infocratie' (Zuurmond 1994) of over de 'e-ubiquitous state' (Taylor en Lips 2008). Recentelijk sprak de WRR (2012) over de zogenaamde 'i-overheid'. Castells (1997: 301) heeft deze



ontwikkeling beschreven in termen van de staat als een verzameling van 'little sisters': *'Rather than an oppressive 'Big Brother' it is a myriad of well wishing 'little sisters' relating to us on a personal basis, because they know who we are, who have invaded all realms of life.'*

Deze ontwikkelingen maken andere organisatievormen mogelijk. Eerder hebben we gezien dat vanuit de consequentielogica vooral belang werd gehecht aan de overheid die functioneert als een machine. Het dominante beeld van de intelligente staat dat hieruit oprijst, is het beeld van een nog beter geoliede machine waarin de tandwielen nog scherper op elkaar zijn afgestemd. Die afstemming krijgt veel meer een organisch karakter. Die afstemming wordt mogelijk gemaakt door de grenzeloze toegang tot bepaalde data en databestanden. Dit moet mogelijk worden gemaakt door een overheidsbrede en minimaal gespecificeerde informatie-infrastructuur en architectuur, die steeds meer jurisdicties en informatiedomeinen overstijgen en doorsnijden (Bekkers 1998; Bellamy en Taylor 1998; WRR 2012). Hierdoor wordt het mogelijk om binnen het domein van de overheid – al naar gelang de aard van de problematiek – steeds wisselende informatiestromen op te zetten. Dit versterkt vooral de overheidsbrede interoperabiliteit van processen en activiteiten (flexibiliteit vereist standaardisatie). De idee van de 'compacte rijksoverheid' zoals ontwikkeld door de kabinetten-Rutte I en II preludeert op deze gedachte. Hierachter gaat aldus het beeld schuil van de staat als een 'organisch geheel', die als het ware functioneert als een lichaam, waarbij de ene beweging vloeiend overgaat in de andere.

Deze ontwikkeling impliceert tevens dat de 'dominante coalitie' die in staat is om de infrastructuur en architectuur van deze optimaal geïntegreerde staat te ontwerpen, over veel macht beschikt. Die macht kan ook worden ontleend aan de mate waarin bepaalde partijen bepaalde informatieknooppunten beheersen, bijvoorbeeld omdat een organisatie beheerder is van een authentieke basisregistratie (Castells 1996; 1997).

Waarom is er sprake van een intelligente staat, en om wat voor type van intelligentie gaat het dan vooral? De intelligentie is vooral gebaseerd op het verbindende vermogen van ICT om zaken transparanter en toegankelijker te maken, zodat meer informatie kan worden betrokken in afwegingen die moeten worden gemaakt. Hierdoor is er meer en eerder maatwerk mogelijk, waardoor verfijndere vormen van (proactieve) dienstverlening, toezicht en handhaving mogelijk zijn. Ook zijn bepaalde problemen of

uitdagingen meer in samenhang te bekijken, terwijl de toegenomen integratie en koppeling van systemen, in combinatie met het vermogen om bepaalde ontwikkelingen en processen realtime te volgen, leidt tot een versterking van terugkoppelingslussen (feedback). Hierachter gaat natuurlijk ook het beeld schuil van een cybernetische staat die op grond van deze feedbackmechanismen (meten is weten) steeds verfijnder weet te sturen (Bekkers 1994). Feedback veronderstelt dat er sprake is van leren. De belangrijkste uitdaging is echter de kwaliteit van deze leerprocessen. Gaat het primair om leerprocessen van de eerste orde, waarbij feedbackmechanismen bijdragen tot een verfijning en bijstelling van de gebruikte doelstellingen, de toe te passen normen en de in te zetten instrumenten, en tot sterke sturing op de kosten (bijvoorbeeld budgetoverschrijdingen) die hiermee gemoeid zijn? Of gaat het om leerprocessen van de tweede orde, waarbij de veronderstellingen achter het gevoerde beleid ter discussie worden gesteld, wat kan leiden tot fundamentele heroverwegingen? Ik verwacht dat de voorkeur vooral uit zal gaan naar leerprocessen van de eerste orde, gelet op het belang dat binnen de intelligente staat wordt gehecht aan het 'systeem' dat vaak een eigen leven gaat leiden, zeker als dit systeem een geautomatiseerd systeem is (Bovens en Zouridis 2002). De werkelijkheid zoals deze door de overheid wordt ervaren is de werkelijkheid zoals die past binnen de parameters van het door haar ontworpen systeem (Willke 1991). Leren zal met name gebeuren binnen deze parameters.

In de intelligente staat zullen internetgerelateerde technologietrends dus vooral leiden tot een versterking van de consequentielogica. Door meer en eerder bepaalde data te koppelen, is het eerder en beter mogelijk om te bepalen of de doelstellingen die met het beleid worden beoogd worden gerealiseerd en om een beter inzicht te krijgen in de kosten die hiermee zijn gemoeid. Ook wordt het mogelijk om bepaalde maatregelen en de effecten die optreden meer in samenhang te bezien en steeds sneller inzichtelijk te maken. Dit zien we ook terug in zowel de visie op de beleidscyclus als het dominante democratiemodel. Waarom is dit het geval? De centrale rol van doelstellingen stuurt ook de wijze aan waarop de beleidscyclus wordt doorlopen. In de intelligente staat volgt de beleidscyclus vooral de klassieke indeling: nadat een onderwerp voldoende politieke aandacht heeft gekregen, wordt het omgezet in politiek gesanctioneerd beleid dat wordt uitgevoerd en gehandhaafd, en waaraan op grond van een mogelijke evaluatie aanpassingen volgen. Met name de mogelijkheid om meer transparantie te

bewerkstelligen en meer (tussentijdse) feedbackmechanismen te realiseren, zal leiden tot een versterking, verfijning en versnelling van de activiteiten in de verschillende fasen in de beleidscyclus. Daarnaast zien we dat in de intelligente staat de besturing van die beleidscyclus vooral een top-downkarakter heeft, hetgeen gebaseerd is op het adagium dat 'meer weten, beter sturen is' (Bekkers 1994). Gesteld kan worden dat het vermogen om met name meer transparantie te genereren leidt tot een versterking van de fase van de beleidsbepaling, die als fase superieur is aan de andere fasen in de beleidscyclus, gegeven de rol die wordt toegekend aan het primaat van de politiek om het te voeren beleid te sanctioneren en daarmee te legitimeren.

Hoe wordt de rechtstatelijkheidslogica in dit scenario vormgegeven? Twee overwegingen kunnen naar voren worden gebracht. Ten eerste zien we dat rechtstatelijkheid zich ook vertaalt in bepaalde jurisdicties waarbinnen overheden opereren op grond van aan hen toegekende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Kenmerkend voor de intelligente staat is een dusdanige koppeling van databestanden en data dat de grenzen tussen overheden en daarmee ook de grenzen tussen deze jurisdicties vervagen (de metafoor van de organische staat). Dit kan gevolgen hebben voor de mate waarin checks-and-balances hun werk kunnen doen, bijvoorbeeld omdat door middel van deze koppelingen het rijk dichter op de huid van bijvoorbeeld gemeenten zit. Ten tweede zien we dat het overheidsoptreden een rechtmatige basis moet hebben, waarbij specifieke rechten en plichten van de overheid en van de burger in acht moeten worden genomen. Bovens en Zouridis (2002) hebben bijvoorbeeld laten zien dat wetgeving die ten grondslag ligt aan overheidsoptreden steeds meer onder druk komt te staan door de eisen vanuit de systeemontwikkeling (versterking van het mechanische beeld van de overheid). Het is de vraag in hoeverre verregaande integratie van systemen, databases en data niet veel eerder leidend zijn in het optreden van de staat jegens burgers en bedrijven dan rechtstatelijke overwegingen. Ook de Nationale Ombudsman (2013) heeft hierop gewezen. Hij stelt dat burgers steeds machtelozer zijn om de perverse gevolgen van deze voor burgers vaak onbegrijpelijke koppelingen (bijvoorbeeld in de vorm van onjuiste informatie die wordt gebruikt en waarop claims en aanspraken worden gevestigd) te kunnen corrigeren. Dit is dan weer sterk afhankelijk van de bureaucratische competenties die burgers en bedrijven aan de dag leggen, de kennis en informatie waarover ze beschikken en hun opleiding. Kortom, deze overwegingen suggereren dat in dit scenario de

rechtstatelijkheidslogica steeds meer onder druk komt te staan. Toch zien we ook een andere ontwikkeling die gevolgen heeft voor de rechtstatelijkheidslogica als we deze logica koppelen aan het primaat van de politiek in de democratische rechtsstaat. In het scenario van de intelligente staat biedt juist ICT de mogelijkheid om het primaat van de politiek te versterken. Het voedt de idee dat vanuit een centraal punt, op grond van een geavanceerder inzicht en overzicht, een betere belangenafweging kan worden gemaakt, waardoor de samenleving meer en beter kan worden gestuurd. Ook wordt de idee omarmd dat door dit betere overzicht en door versnelde terugkoppelingsmechanismen de daadwerkelijke uitvoering beter kan worden gevolgd en bijgestuurd, zeker wanneer dit idee wordt gekoppeld aan sturing op doelstellingen die in prestaties zijn vertaald.

Hoe ziet de relatie tussen overheid en burger in dit scenario van de intelligente staat eruit? In dit scenario is er sprake van een hiërarchische relatie tussen overheid en staat, die wordt versterkt door een sterke concentratie van informatiemacht binnen de staat. Het is het perspectief van de overheid dat centraal staat. Burgers spelen hierin op twee manieren een rol. Ten eerste kunnen ze worden gezien als een verlengstuk van de intelligente staat, omdat ze een actieve rol kunnen spelen in het digitaal verstrekken en bewerken van informatie. Hierdoor worden transactiekosten gereduceerd en geëxternaliseerd, met als gevolg dat de grens tussen overheid en burger steeds verder vervaagt. Burgers worden als het ware het 'systeem' binnen gezogen (Bekkers 1998). Het aanvragen van een uitkering en het zoeken naar nieuwe vacatures in termen van de bemiddeling naar nieuw werk via Werk.nl is een prachtige illustratie van de behoefte om de efficiency nog verder vergroten door bepaalde bedrijfsprocessen verregaand te digitaliseren en te externaliseren. Ook hierin zien we de consequentielogica terug. Meijer (2011) heeft dit fenomeen ook wel de '*do-it-yourself state*' genoemd. Ten tweede komt de burger terug omdat die wordt gezien als een passieve bron van informatie die steeds gemakkelijker kan worden 'afgetapt'. Hierdoor kan een beter beeld worden verkregen van zijn veranderende wensen, opinies en voorkeuren (Taylor en Lips 2008). De ontwikkeling van datamining, monitoringsystemen, online focusgroepen en internet-enquêtes en het gemak waarmee deze data kunnen worden verzameld en bewerkt, illustreren dit aftappen. Deze informatie wordt vervolgens gebruikt voor het verder finetunen van allerlei functies, zonder dat echter de interactie daadwerkelijk wordt opgezocht. Tegelijkertijd kan dit

aftappen van de burgers worden gezien als een manier om met name het primaat van de politiek en de rol die representatie daarin speelt te versterken. De idee is dat dat politieke besluitvorming aan legitimiteit kan winnen als politici en bestuurders beter geïnformeerd zijn over de wensen en voorkeuren van burgers.

*Tabel 1*

*Kenmerken van de intelligente staat*

<i>Kenmerk</i>	<i>De intelligente staat</i>
Sturingspotentieel ICT	Versterking van transparantie en toegankelijkheid door het verbindende karakter van technologie, waarmee de condities waaronder functies moeten worden uitgevoerd meer onder controle kunnen worden gebracht en meer in samenhang kunnen worden beschouwd.
Dominante handelingslogica	Primaire consequentielogica die vooral gericht is op het optimaliseren van de overheid als geïntegreerd systeem, wat hoofdzakelijk ten koste gaat van de rechtstatelijkheidslogica (in termen van checks-and-balances en grondrechten).
Voorkeur voor technologietrends	Integratie en embeddeness, localiseren, sensing en volgen, integratie van data, identificatie.
Voorkeur voor technologisch gedreven handelingspraktijken	Verbindingen voor de versterking van toegankelijkheid, controle en leervermogen in termen van feedbackmechanismen, en voor de distributie en integratie.
Dominant organisatie-model	Overheid als geoptimaliseerde machine en organisch geheel. Overheid als een cybernetisch systeem.

Democratiemodel	Representatieve democratie, leunend op de notie van representatie en primaat van de politiek.
Macht	Macht vooral bij ontwerpers en beheerders van de infrastructuur en architectuur en bij beheerders van knooppunten.
Visie op de beleidscyclus	Versnelling van de beleidscyclus vanuit het primaat van de beleidsbepaling.
Leervermogen	Leerprocessen van de eerste orde.
Relatie overheid-burger	Verticaal; de burger als verlengstuk van systeem en als passieve informatiebron.
Functies overheid	Voornamelijk zichtbaar in uitvoering van voltooid beleid, dienstverlening en handhaving en toezicht, waarbij die fasen worden aangestuurd vanuit de beleidsbepaling.

Er is nog een alternatief scenario. Deze technologietrends beperken zich immers niet tot de overheid. Ook de samenleving (burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties) wordt geconfronteerd met deze trends. Vandaar dat er naast de intelligente staat ook sprake is van een intelligente samenleving (Bekkers 2012).

#### 4.2 De intelligente samenleving

In de intelligente samenleving spelen transparantie en toegankelijkheid ook een belangrijke rol, maar staan daar niet primair ten dienste van het uitoefenen van controle. Transparantie en toegankelijkheid worden daar vooral gezien als noodzakelijke voorwaarden voor interactie en communicatie op grond waarvan processen van zelforganisatie plaatsvinden. Hierdoor ontstaan vaak flexibele netwerken die gebaseerd zijn op bepaalde inhoud die de deelnemers aan deze netwerken met elkaar delen. Ze hebben immers een doel, uitdaging of fascinatie gemeen.

Dit heeft ook gevolgen voor de vraag hoe in deze zelforganiserende netwerken wordt geleerd. Leren vindt plaats door het bij elkaar brengen van verspreide en dus gevarieerde kennis, ervaringen en informatie en de personen en databases die daarachter schuilgaan (Benkler 2006). Innovatie – en dan vooral innovatie als uitkomst van een leerproces van tweede orde waarbij bepaalde veronderstellingen fundamenteel ter discussie kunnen worden gesteld – wordt in dit scenario gezien als de uitkomst van een open proces van trial-and-error. Openheid, interactie en het radicaal delen van kennis, ervaringen en informatie zorgen ervoor dat de inhoud die mensen met elkaar delen binnen deze gemeenschappen, voortdurend aan verandering onderhevig is, omdat deelnemers steeds weer nieuwe inhoud toevoegen. Het gevolg is dat in het scenario van de intelligente samenleving, de burger ook vooral coproductent dan wel cocreator is, hetgeen een relatief horizontale relatie veronderstelt tussen de betrokken deelnemers. Frissen (2007) spreekt in dit verband dan ook over de ‘*user-generated state*’, terwijl ook crowd sourcing op dit idee gebaseerd is. Brabham (2008) heeft bijvoorbeeld laten zien hoe crowd sourcing is toegepast ter ondersteuning van de participatie van burgers in het genereren van ideeën voor stedelijke vernieuwing. Hierbij past de metafoor van het netwerk als dominant organisatiemodel, dat in principe via zelforganisatie tot stand komt. De belangrijkste uitdaging van de overheid is dan ook te zien hoe zij bij deze ontwikkelingen en meer horizontale organisatiepatronen kan aansluiten.

Verschillende mogelijkheden staan open om de overheid vorm te geven vanuit het perspectief van de intelligente samenleving. Vooralsnog beperk ik me tot drie mogelijkheden (Voorberg et al. 2013).

#### *1. De intelligente samenleving als coproductent*

In dit geval participeert de burger, een maatschappelijke organisatie of een bedrijf in de uitoefening van bepaalde functies die voorheen alleen door de overheid ter hand werden genomen en waarop de overheid nog steeds het monopolie heeft. Door bijvoorbeeld burgers nadrukkelijk als coproductent te zien, wordt gebruikgemaakt van de kennis, kunde en informatie van deze burgers om onder meer dienstverlenings- en handavingsprocessen mede vorm en inhoud te geven. Een voorbeeld zijn de publieke waarschuwingssystemen zoals AMBER ALERT. Deze maken expliciet gebruik van de lokale kennis en informatie van burgers die op het moment van een waarschuwing gezamenlijk de oren en ogen van de politie zijn, bijvoorbeeld

wanneer een kind wordt vermist. Coproductie vindt in dit geval echter plaats binnen de grenzen zoals die bijvoorbeeld door bestaande wet- en regelgeving zijn geschapen en binnen een bepaald van tevoren geformuleerd takenpakket.

### *2. De intelligente samenleving als cocreator*

In dit geval worden de kennis, kunde en ervaring van burgers gezien als een alternatieve bron van kennis ('*commons knowledge*', zie Lievrouw 2011) die overheden kunnen gebruiken om alternatieve scenario's te ontwikkelen voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van een wijk of stad of om bestaande alternatieven van kritische noten te voorzien. Digitale discussies die vaak gebaseerd zijn op vormen van interactieve beleidsvoering horen hierin ook thuis. De ervaringen hiermee zijn echter wisselend (Edelenbos et al. 2001; Bekkers 2004; RMO 2011).<sup>1</sup> Bovendien veronderstelt de intelligente samenleving als cocreator dat overheden zelf de aan hen ter beschikking staande informatie en modellen ter ondersteuning van bijvoorbeeld beleidsexercities (open data) openbaar maken. Op deze manier ontstaat een gemeenschappelijk en open kennisreservoir.

### *3. De intelligente samenleving als initiator*

Het zelforganiserend vermogen dat door ICT wordt gefaciliteerd door het vrij delen en toegankelijk maken van kennis, ervaringen, contacten, expertise en informatie kan ertoe leiden dat er gemeenschappen ontstaan waaruit 'van onderop' initiatieven worden ondernomen die in een bepaalde behoefte voorzien. Bijvoorbeeld het organiseren van vormen van hulp, ondersteuning en (lichte vormen van mantel)zorg binnen een wijk of buurt wanneer vraag en aanbod aan elkaar gekoppeld worden. In dit geval heeft de overheid geen leidende rol. Wellicht dat zij op de achtergrond een stimulerende en faciliterende rol kan spelen, bijvoorbeeld in het ter beschikking stellen van relevante data. Daarnaast zien we dat deze initiërende rol ook naar voren komt in mobilisatieprocessen waarbij een of enkele burgers of maatschappelijke bewegingen het internet gebruiken om zichzelf razendsnel te organiseren met als doel de politieke en publieke agenda te beïnvloeden. Vooral het razendsnelle karakter en de omvang van de mobilisatie plus het feit dat dit niet altijd zichtbaar is, zorgen ervoor dat beleidsmakers steeds vaker geconfronteerd worden met strategische verrassingen (Bekkers et al. 2009). Voorbeelden zijn het protest tegen de 1040-urennorm en de weerstand tegen de vaccinatie tegen baarmoederhalskanker en de Mexicaanse griep.



Door meer ruimte te creëren voor het inbrengen van alternatieve kennis, ervaring en expertise, ontstaan nieuwe en andere aanpakken, die omdat ze dichter aansluiten bij de belevingswereld en behoeften van bijvoorbeeld burgers op meer steun kunnen rekenen. Ze passen immers beter. Vandaar dat in dit scenario van de intelligente samenleving de passendheidslogica een grotere rol speelt. Deze is veel meer leidend.

Door meer ruimte te creëren voor de ervaringen en wensen en behoeften van de burger, wordt in principe de beleidscyclus ook anders ingevuld. Ervaringen en wensen van burgers ontstaan doorgaans in relatie tot heel concrete behoeften. In veel gevallen hangen die behoeften samen met de uitvoering en handhaving van beleidsprogramma's of met de kwaliteit van dienstverlening in dat verband, vaak op individueel niveau. Het is die concrete ontmoeting op de 'werkvloer van de samenleving' waar oordelen over de effectiviteit en legitimiteit van de overheid worden gevormd. Dit betekent dat juist deze ervaringen en wensen een belangrijke bron kunnen zijn voor het (her)ontwikkelen van beleid, dat daardoor meer een bottum-upkarakter krijgt. Dit betekent dat in het model van de intelligente samenleving het primaat in de beleidscyclus vooral ligt bij de uitvoering en de handhaving en het vermogen om van die uitvoering en handhaving te leren.

Hoe staat het met de rechtsstatelijkheidslogica in de intelligente samenleving? De rechtsstatelijkheidslogica, zeker wanneer deze wordt vertaald naar het formele functioneren van de democratie en het primaat van de politiek, staat in veel gevallen op gespannen voet met de rol van de burger als cocreator, omdat dit model uitgaat van een ander, meer participatief, horizontaal democratiemodel, waarin het accent ligt op debat en dialoog (Barber 1984). Dit blijkt ook uit evaluaties van vormen van (digitale) interactieve beleidsvoering (Edelenbos et al. 2001). Een belangrijke uitdaging voor het scenario van de intelligente samenleving is om het rechtstatelijke karakter ervan te borgen. Dit vereist wellicht dat een aantal principes die ten grondslag liggen aan de rechtsstaat nog eens kritisch worden bekeken in het licht van de technologische mogelijkheden die zich thans aftekenen. Bovendien zou het kunnen leiden tot het formuleren van een aantal meer op informatie en communicatie gerichte grondrechten, zoals openheid van data en informatierechten van de burger (Bovens 2003; zie ook advies Rob 2010; WRR 2012).

<i>Kenmerk</i>	<i>De intelligente samenleving</i>
Sturingspotentieel ICT	Gebuikmaken van het zelforganiserend vermogen van de samenleving, wat vorm en inhoud krijgt in door technologie gefaciliteerde sociale netwerken waarin kennis, informatie, expertise en ervaringen radicaal worden gedeeld teneinde transparantie en toegankelijkheid te realiseren.
Dominante handelingslogica	Primair passendheidslogica.
Voorkeur voor technologietrends	Integratie van data, openheid en interactiviteit, toegankelijkheid.
Voorkeur voor technologisch gedreven handelingspraktijken	Verbinden om toegankelijkheid en transparantie te realiseren, om communicatie en zelforganisatie mogelijk te maken, te distribueren en te integreren.
Dominant organisatiemodel	Netwerken.
Dominant democratiemodel	Participatief democratiemodel met accent op dialoog en debat.
Macht	Horizontale machtsrelaties, gebaseerd op delen.
Visie op de beleidscyclus	Omkering van de beleidscyclus waarbij de beleidscyclus wordt aangestuurd vanuit uitvoering en handhaving.
Leervermogen	Leerprocessen van de tweede orde, vanwege het belang van trial-and-error en onderkenning van het belang van openheid, variëteit, debat en dialoog.
Relatie overheid-burger	Burger als coproductent, cocreator of initiator.

Functies overheid

Beleidsontwikkeling, en als privaat alternatief voor nieuwe vormen van dienstverlening, handhaving en toezicht; versterking van het leervermogen van de bestaande uitvoering, handhaving en dienstverlening door het inbrengen van meer variëteit waardoor vanuit dat perspectief beleid ontwikkeld wordt.

Rest mij nog een laatste kanttekening. Veel gemeenschappen op het internet maken gebruik van bepaalde applicaties waarachter bedrijven schuil gaan. Toepassingen als Google, Twitter, Facebook en LinkedIn bieden de infrastructuur voor deze processen van zelforganisatie en gemeenschapsvorming. Het feit dat mensen gebruikmaken van deze applicaties impliceert dat ze overal digitale sporen achterlaten die een bepaalde waarde hebben. Denk daarbij aan commerciële waarde in termen van marketing en productontwikkeling (bijvoorbeeld Google), maar ook in termen van veiligheid en controle, zoals de ophef rondom het meelezen door de NSA recentelijk duidelijk heeft gemaakt (zie ook Van Eeten et al., 2014:34 e.v.). Vandaar dat Mozorov (2011; zie ook WRR 2012) ook wijst op de schaduwzijde van zelforganisatie en gemeenschapsvorming via het internet. Bovendien kan via de controle of het bezit van de infrastructuur die nodig is om deze gemeenschappen te kunnen laten functioneren, macht worden uitgeoefend.

In deze paragraaf heb ik aan de hand van twee scenario's laten zien hoe internetgerelateerde ontwikkelingen het sturingspotentieel van de overheid en de samenleving beïnvloeden. Het gaat hierbij overigens om scenario's die elkaar niet uitsluiten. Op dit moment voltrekken beide scenario's zich. Een belangrijke uitdaging ligt op het eerste gezicht in het verbinden van beide scenario's. Alleen roept dit de vraag op of dit al dan niet realistisch is. Daarom zal ik in paragraaf 6 trachten beide scenario's en de mogelijk verbinding hiervan verder te doordenken.

Voorgaande scenario's zijn in algemene zin geschetst. In de volgende paragraaf laat ik zien hoe deze scenario's kunnen worden toegepast in relatie tot de verschillende functies die de overheid vervult. Daarbij zal ik telkens ook specifiek laten zien hoe de onderscheiden technologietrends hierop inwerken.

Noot

- 1 Ik ga op deze plek niet in op de kritische factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van digitale discussies. In paragraaf 5.2 kom ik hierop uitgebreider terug onder de functie beleidsbepaling.

# 5

## *De betekenis van ICT gezien vanuit de logica van de verschillende functies van de overheid*

In deze paragraaf keren we terug naar de eerder onderscheiden functies en de logica's die daarin een rol spelen. Daarbij zal ik trachten aan te geven hoe de betreffende functie vanuit het perspectief van de intelligente staat dan wel vanuit het perspectief van de intelligente samenleving kan worden vormgegeven en welke vragen dit oproept.

### 4.1 De beleidsontwikkende functie

#### *Vanuit het perspectief van de intelligente staat*

Vanuit de beleidsontwikkende rol zien we dat de toegenomen koppeling van databestanden en data leidt tot een meer geïntegreerd en meer samenhangend beeld van oorzaken, gevolgen en mogelijke effecten van bepaalde maatregelen. Bovendien kan deze samenhang steeds meer worden gevisualiseerd. We zien dit bijvoorbeeld terug in de ontwikkeling van simulatiemodellen voor de ontwikkeling van buurten en gebieden, waterbeheer en milieubeleid. Ook is het mogelijk om in de beleidsontwikkeling een steeds actueler (realtime) beeld te geven van bepaalde processen, bewegingen en verschijnselen, voor zover die beleidsrelevant zijn. Hierdoor wordt minder snel gewerkt met verouderde informatie (bijvoorbeeld omdat sensing steeds gemakkelijker wordt ten gevolge van allerlei vormen van ingebedde microtechnologie (embedded internet)). Ook de belangrijke rol die geografische informatiesystemen hierin spelen maakt het mogelijk om bepaalde ontwikkelingen en uitdagingen en bepaalde aanpakken in geografische zin te contextualiseren, waardoor de beleidsontwikkeling fijnmaziger

wordt. Die fijnmazigheid zien we ook terug in de mogelijkheden om eerder en beter een doelgroepenbeleid te voeren. Immers, op basis van data-miningsprofielen is het mogelijk om bepaalde groepen burgers en bedrijven in samenhang te zien, waardoor ook hier meer maatwerk mogelijk is.

De redenering vanuit het perspectief van de beleidsontwikkeling zou dus kunnen zijn dat met deze technologische mogelijkheden met name de effectiviteit en samenhang (de consequentielogica) van het beleid te versterken is en dat bepaalde beleidsaanpakken steeds beter zijn te contextualiseren (naar locatie/doelgroep) en te dynamiseren (in tijd).

Op zijn minst kunnen hierbij twee opmerkingen worden gemaakt. Ten eerste: wat is de kwaliteit van de transparantie en de samenhang die wordt gegenereerd? Het gaat namelijk vooral om een beeld dat wordt gecreëerd vanuit het perspectief van de overheid zelf. Hieraan ligt vaak een bepaalde vorm van 'systeemdenken' ten grondslag. Het is de vraag in hoeverre dit beeld ook correspondeert met de leefwereld van burgers en bedrijven. Dit raakt dan ook de passendheid van het beleid (contextualisering, steun en draagvlak). Vanuit het perspectief van de intelligente staat zou dit probleem kunnen worden opgelost door meer en betere informatie over de leefwereld van bijvoorbeeld burgers 'af te tappen', bijvoorbeeld door gebruik te maken van online focusgroepen en internetenquêtes of door het opzetten van monitoringactiviteiten op het internet en binnen sociale netwerken, zodat bepaalde discussies op de voet kunnen worden gevolgd om inzicht te verkrijgen in de gevoeligheid van bepaalde onderwerpen. Op grond hiervan zou een soort *reality check* kunnen worden uitgevoerd. Ten tweede kan op grond van de rechtstatelijkheidslogica naar voren worden gebracht dat de toegenomen koppeling van data en databestanden, de mogelijkheden tot lokaliseren en volgen enzovoort belangrijke gevolgen hebben voor de privacy van met name burgers. Ook wijst de rechtstatelijkheidslogica ons op het feit dat de koppeling van deze bestanden en data in strijd kan zijn met doelbindingsbeginsel. Data worden namelijk gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor de dataverzameling in het leven is geroepen. Hiervan kan worden afgeweken bij zwaarwegende overwegingen zoals openbare veiligheid of volksgezondheid.

#### *Vanuit het perspectief van de intelligente samenleving*

Vanuit het perspectief van de intelligente samenleving kan worden gere-deneerd dat het monopolie op de beleidsontwikkeling niet langer bij de

overheid ligt, maar dat de samenleving de rol van cocreator of van initiator op zich neemt. De achterliggende gedachte is dat de overheid niet het alleenrecht op ideeën, kennis en expertise en relevante data heeft, maar dat het belangrijk is om de (alternatieve) kennis enzovoort die op het internet en in allerlei sociale netwerken aanwezig is te benutten (crowd sourcing). Hierdoor vindt een verrijking van ideeën en inzichten plaats, waardoor ook de kwaliteit van de beleidsontwikkeling zou kunnen stijgen. Daarbij moet kwaliteit worden opgevat in termen van effectiviteit, in termen van 'wat werkt' (consequentielogica), maar ook in termen van meer en beter oog hebben voor de veelheid van aspecten en belangen die van invloed kunnen zijn op draagvlak en steun (passendheidslogica). Dit betekent echter ook dat de overheid haar informatie, kennis en expertise vrij ter beschikking moet stellen (open data). Hierdoor ontstaat in termen van kennis en informatie een *level playing field* dat ruimte biedt voor een vrij en open proces van beleidsontwikkeling waarbij alternatieve aanpakken kunnen worden ontwikkeld, terwijl het ook mogelijk is deze alternatieven van kritiek te voorzien, bijvoorbeeld omdat de veronderstellingen achter bepaalde alternatieven beter kunnen worden begrepen en bijvoorbeeld kunnen worden 'doorgerekend'.

In de rol van cocreator kan worden gesteld dat overheid en samenleving gezamenlijk optrekken in de ontwikkeling van aanpakken en daarbij gebruikmaken van elkaars kennis, informatie en expertise. De idee daarbij is heel nadrukkelijk om meer aandacht te schenken aan de vraag hoe de zogenoemde commons knowledge die op het internet in potentie aanwezig is, verbonden kan worden met bestaande kennisreservoirs. Dit vraagstuk zien we regelmatig terug in discussies rondom het klimaat, waarbij internetgemeenschappen vraagtekens plaatsen bij de officiële kennis en officieel gebruikte rekenmethodes zoals overheden die hanteren (Lievrouw 2011).

In het geval van de samenleving als initiator zien we dat de beleidsontwikkeling primair wordt overgelaten of uitbesteed aan bepaalde gemeenschappen die zich hebben gevormd rond een bepaald thema. De overheid faciliteert als het ware het uitbestedingsproces of stimuleert deze beleidsontwikkeling van 'onderop' door bijvoorbeeld prijsvragen uit te zetten. In een dergelijk geval is de overheid veel meer een regisseur. Deze vorm van beleidsontwikkeling veronderstelt een duidelijke procesarchitectuur. Op voorhand moet helder zijn hoe een overheid met deze initiatieven omgaat en wat de spelregels zijn. Te meer omdat deze initiatieven uiteindelijk

omgezet moeten worden in wet- en regelgeving, hetgeen voorbehouden is aan de wetgever of de politiek (rechtstatelijkheidslogica).

De initiërende rol van de intelligente samenleving komt op dit terrein ook nog terug in het vermogen om zich razendsnel ofwel onmiddellijk te mobiliseren rondom bepaalde issues, hetgeen beleidsmakers vaak dwingt tot snelle (soms overhaaste) reacties. De onmiddellijkheid van deze mobilisatieprocessen kan ertoe leiden dat met name de passendheidslogica onder druk komt te staan. Daarbij gaat het er vooral om de tijd en de ruimte te krijgen om belangen en relevante aspecten zorgvuldig af te wegen en te zoeken naar probleemdefinities of aanpakken die op voldoende en breed draagvlak kunnen rekenen.

Ten slotte zijn er nog een paar aandachtspunten die ik naar voren wil brengen. Wanneer de samenleving een steeds grotere rol speelt in de beleidsontwikkeling, dan roept dit de vraag op of zelforganiserende gemeenschappen wel voldoende oog en oor hebben voor bepaalde 'zwakke belangen', waardoor bepaalde belangen en perspectieven mogelijk niet worden gehoord. Ook de representativiteit van de gehoorde belangen en perspectieven moet worden genoemd. Een ander punt is dat wellicht deze betrokken gemeenschappen juist opkomen voor een heel specifiek belang en een heel specifieke invalshoek, waardoor eerder een 'Poolse landdag' van initiatieven ontstaat. Vanuit de passendheidslogica betekent deze vorm van beleidsontwikkeling dat de zorgvuldige afweging van belangen en waarden in het gedrang zou kunnen komen. Voorts is er de kwaliteit van de kennis die wordt ingebracht. Enerzijds kan worden beargumenteerd dat het belangrijk is om alternatieve kennis, informatie en expertise in te brengen als tegenwicht voor de kennis die vooral gebaseerd is op geïnstitutionaliseerde expertise (bijvoorbeeld die van het Centraal Planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, het Planbureau voor de Leefomgeving, universiteiten en adviesbureaus). Beleidsmakers kennen hieraan vaak een bepaalde autoriteit toe, waardoor eenzijdigheid kan ontstaan. Anderzijds kan in sommige gevallen worden getwijfeld aan de kwaliteit, professionaliteit en representativiteit van deze alternatieve kennis en expertise die in sociale netwerken (commons knowledge, zie Lievrouw 2011) wordt ontwikkeld en gehanteerd (zie bijvoorbeeld de discussie over inentingseffecten in relatie tot de Mexicaanse griep of baarmoederhalskanker). Vandaar dat Keen (2007) waarschuwt voor '*the cult of the amateur*'. Ten slotte impliceert deze



vorm van beleidsontwikkeling dat de vrije toegang tot data die de overheid beheert ook in juridische zin geborgd moet worden (rechtstatelijkheidslogica).

## 5.2 De beleidsbepalende functie

### *Vanuit het perspectief van de intelligente staat*

De intelligente staat omarmt, zoals we eerder hebben gezien, het representatieve democratiemodel en daarmee ook de rol die we toekennen aan het primaat van de politiek. Ook hier zien we dat het vermogen van technologie om verbindingen te leggen waardoor data, databronnen en andere vormen van kennis en informatie kunnen worden gedeeld, leidt tot meer transparantie. Bovendien is het mogelijk om door visualisaties deze samenhang te verbeelden. Het voordeel is niet alleen dat meer en sneller informatie en kennis kan worden verzameld, maar ook dat deze informatie en kennis in samenhang kunnen worden beschouwd, waardoor de rationaliteit van het besluitvormingsproces over beleidsmaatregelen in potentie aan betekenis zou kunnen winnen. De idee is dan dat meer informatie (over oorzaken, gevolgen en mogelijke effecten van bepaalde maatregelen) ook leidt tot een beter inzicht in de mogelijke effectiviteit, efficiency en (de geaggregeerde) samenhang van het voorgenomen beleid. Het leidt tot betere afwegingen, daarmee tot heldere keuzes en daarmee ook tot scherpere doelstellingen. Dit kan leiden tot een verdere versterking van het primaat van de politiek. Op grond van deze redenering kan worden gesteld dat de consequentielogica en de rechtstatelijkheidslogica hier hand in hand gaan.

Tegelijkertijd zou kunnen worden gesteld dat, ondanks deze transparantie, beleidsbepaling primair in het teken staat van het afwegen van belangen en waarden. Een beter inzicht in en overzicht van mogelijke oorzaken, gevolgen en effecten laat namelijk onverlet dat er nog steeds sprake is van een fundamentele belangen- en waardenafweging. Het is vooral de passendheidslogica die daarop wijst. Tegelijkertijd zien we echter dat bestuurders en politici zich steeds meer laten leiden door de wisselende voorkeuren en wensen van burgers op grond waarvan ze hun beleidsvoorstellen en keuzes bepalen (ook in het licht van veranderingen in het politieke landschap). Critici spreken in dit verband over de opkomst van een zogenoemde *instant democracy*, waarbij op grond van het belang dat wordt

gehecht aan draagvlak en steun voor bepaalde maatregelen, de beleidsbepaling gevoed wordt door de mogelijkheden die ICT biedt om burgers 'af te tappen' of via technologie inzicht te krijgen in de 'national mood' (Van de Donk en Tops 1992; Bekkers 2012). De idee is dan ook dat politici en bestuurders door deze vorm van monitoring hun representatieve taak beter kunnen uitvoeren, waardoor ook het primaat van de politiek beter kan worden gewaarborgd.

#### *Vanuit het perspectief van de intelligente samenleving*

Beleidsbepaling wordt vanuit het perspectief van de intelligente samenleving veel meer gezien als de uitkomst van een proces van debat, deliberatie en dialoog tussen relevante partijen. Het uiteindelijke doel is dat deze dialoog leidt tot een proces van gemeenschappelijke beeldvorming op grond waarvan collectief actie kan worden genomen. Wie het primaat heeft in het organiseren van die collectieve actie verschilt echter met de mate van participatie die wordt nagestreefd. In het geval van de burger als coproductent is het vooral de overheid die zelf tot actie overgaat, bijvoorbeeld aanpassen van het beleid. Daar ligt immers nog steeds het primaat. In het geval van cocreatie gaat het primair om een gezamenlijke actie, met bijvoorbeeld een duidelijke taakverdeling. Denk aan de ontwikkeling van wijkbeheerplannen. In het geval van de burger als initiator is het vooral collectieve actie van en door burgers. We zien hier dat dit debat en deze dialoog door ICT kan worden ondersteund door lokale en functionele virtuele gemeenschappen die kunnen ontstaan, waarin informatie, kennis en ervaringen worden gedeeld over mogelijke oorzaken en gevolgen van bepaalde problemen, mogelijke aanpakken en gevolgen van die aanpakken. Deze vormen van beleidsbepaling ontleen dus vooral hun legitimiteit aan de passendheidslogica, terwijl deze vorm van deliberatieve democratie op gespannen voet staat met de idee van de democratische rechtstaat, waarin deliberatie vooral gezien wordt als een taak van de gekozen volksvertegenwoordiger.

Ondanks het omarmen van de mogelijkheden die technologie biedt om deze vormen van democratie mogelijk te maken, laat de ervaring zien – zowel internationaal als in Nederland (zie Edelenbos et al. 2001; Bekkers 2004; Hindham 2009; RMO 2011) – dat een aantal hindernissen te nemen zijn. Ten eerste zien we dat deze vormen van digitale democratie alleen maar kans van slagen hebben als het gaat om behapbare en concrete, relatief geïsoleerde onderwerpen die burgers en maatschappelijke groepen

direct raken, zoals de komst van een asielzoekerscentrum. Burgers komen in het algemeen pas in beweging als vitale belangen worden geraakt (zie ook Schudson 1998). Ten tweede maken burgers een inschatting over de effecten van hun mogelijke participatie (bijvoorbeeld hoe serieus ze worden genomen) en over de inspanningen die ze moeten leveren (bijvoorbeeld hoeveel tijd het kost). Vandaar dat belang en gemak twee belangrijke overwegingen zijn (Pestoff 2012). Hiermee samenhangend laat onderzoek zien dat burgers vaak cynische verwachtingen hebben over de mate waarin ze daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen (Berman 1997). Ten derde kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de representativiteit en de kwaliteit van de ingebrachte perspectieven en kennis, en ook bij de kwaliteit van het debat en de dialoog. In veel gevallen is er vooral sprake van een uitwisseling van standpunten (Edelenbos et al. 2001; Bekkers 2004). Daarnaast zien we dat deze vorm van participatie vaak leidt tot eenzijdigheid, waarbij bepaalde geluiden en belangen beter worden gearticuleerd dan andere. De vraag is dan ook of er daadwerkelijk sprake is van een zorgvuldige belangenafweging (Hindham 2009). Ten vierde blijkt dat, zeker wanneer overheden hierbij betrokken zijn, het vaak onduidelijk is welke spelregels er gehanteerd worden wanneer er sprake is van coproductie en cocreatie. Hoe verhoudt deze vorm van publieke participatie zich tot het primaat van de politiek in de beleidsbepaling en met andere verankerende routines en procedures binnen bijvoorbeeld de betrokken overheidsorganisaties (Edelenbos et al. 2001)? Ten slotte is het ook belangrijk om aandacht te vragen voor het vraagstuk van de digitale kloof (Van Dijck en Hacker 2003). Deze kloof bestaat niet meer zozeer in de mate waarin mensen toegang hebben tot bijvoorbeeld internet of sociale media, maar vooral in de mate waarin burgers in staat zijn om de kennis en informatie die beschikbaar is op het internet op waarde schatten, te verwerken en bewerken en te verbinden. Vandaar dat deze vorm van digitale democratie alleen maar een kans van slagen heeft als: a) het gaat om een concreet en afgebakend onderwerp dat burgers rechtstreeks raakt, b) er sprake is van een duidelijke procesmanagementstrategie met toezicht op relevante spelregels en met een evenwichtige articulatie en representatie van belangen, en c) er sprake is van procesregie (Edelenbos et al. 2001).

### 5.3 De beleidsuitvoerende functie

#### *Vanuit het perspectief van de intelligente staat*

Met name in de uitvoering is te verwachten dat het scenario van de intelligente staat vorm en inhoud krijgt. Dit vindt thans ook grotendeels plaats. Voor de volledigheid verwijs ik hiernaar terug.

Door middel van de integratie en embeddness van technologie, de integratie van data, de toegenomen mogelijkheden tot lokalisering, sensing en volgen kan de uitvoering steeds beter worden ontworpen als een 'uurwerk' waarvan de radertjes naadloos op elkaar inwerken en als 'klok' een organisch geheel vormen. Hierdoor is het mogelijk om processen door het delen van informatie in hoge mate te optimaliseren. De uitvoering van beleid kan door ICT verregaand worden vormgegeven vanuit de consequentiologica. Monitoringsystemen zorgen vooral voor versterking van de feedback op de uitvoering, terwijl het koppelen en delen van data ertoe bijdraagt dat met name de interne en externe samenhang van het beleid dat wordt uitgevoerd, wordt versterkt. De transparantie die wordt gerealiseerd door een versterkte toegankelijkheid van data, draagt ertoe bij dat de beleidsuitvoering meer en beter kan worden gecontroleerd en zelfs op de voet kan worden gevolgd. Met geografische informatiesystemen kan de uitvoering veel meer gelokaliseerd worden en kan uitvoeringsinformatie gekoppeld worden aan specifieke lokale of regionale omstandigheden, waardoor ook meer maatwerk kan worden geboden. Dit betekent wel dat de intelligente staat moet kiezen voor de ontwikkeling van een basisinfrastructuur en architectuur die het koppelen en delen van data vergemakkelijkt (zie ook WRR 2012).

Deze vorm van uitvoering zal echter spaaklopen bij onvoltooid beleid. Onvoltooid beleid betekent dat in de uitvoering voortdurend aanpassingen moeten worden doorgevoerd, waardoor het 'uurwerk' gaat haperen; vaak moeten ook de veronderstellingen achter het beleid worden bijgesteld. Bij onvoltooid beleid speelt de passendheidslogica een grotere rol, hetgeen gevolgen heeft voor het leervermogen van de uitvoering, met name bij leerprocessen van de tweede orde, waarbij de veronderstellingen achter het uit te voeren beleid ter discussie kunnen worden gesteld. Het is echter de vraag of de intelligente staat op grond van haar behoefte om in termen van systemen te denken hiervoor ruimte laat.

Hoe werkt de rechtstatelijkheidslogica door in deze vorm van uitvoering? Zeker bij een sterk geformaliseerde vorm van uitvoering kan ICT bijdragen aan meer rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Alle gevallen worden op grond van dezelfde gestandaardiseerde informatie gelijk behandeld. Het is echter de vraag of bij de uitvoering de gevallen die ongelijk zijn, ook als ongelijk zullen worden behandeld. Ongelijke gevallen veronderstellen bijvoorbeeld meer additionele, vaak ook andere informatie. De vraag is of deze aanwezig is. Een terugkerend punt van aandacht is ook dat de integratie van bepaalde data en databestanden de integratie van bepaalde jurisdicties en daarmee van domeinen kan impliceren, waardoor checks-and-balances wegvallen, en daarmee ook het vermogen om te kunnen corrigeren (en te controleren). Ten slotte zal de verregaande integratie die plaatsvindt gevolgen hebben voor de mate waarin het gedrag van bepaalde personen en bedrijven inzichtelijk kan worden gemaakt, hetgeen ook de privacy van personen en de autonomie van bepaalde organisaties (bijvoorbeeld scholen) raakt.

#### *Vanuit het perspectief van de intelligente samenleving*

Vanuit het perspectief van de intelligente samenleving zou de uitvoering van beleid overgenomen kunnen worden door lokale en functioneel georganiseerde netwerken en gemeenschappen van burgers en bedrijven. De uitvoering zou dan geoutsourcet of uitbesteed kunnen worden aan deze gemeenschappen, die eventueel met elkaar kunnen concurreren. Gelet op het feit dat in de uitvoering van beleid vaak bepaalde rechten en plichten worden toebedeeld namens de overheid, is het de vraag of deze zelforganiserende gemeenschappen wel voldoende kennis en kunde hebben of voldoende robuust zijn om dit uitvoeringsproces ter hand te nemen. Ondanks de kritische kanttekeningen die geplaatst kunnen worden bij de uitvoering van beleid door de intelligente staat, moet de vraag worden opgeworpen of deze zelfregulerende gemeenschappen als alternatief voor bestaande uitvoeringsorganisaties de uitvoering van beleid ter hand kunnen nemen, zowel vanuit het perspectief van effectiviteit (consequentielogica) als vanuit rechtstatelijkheid.

Dat laat onverlet dat de idee van de intelligente samenleving als coproductent dan wel cocreator interessante mogelijkheden kan bieden. Juist door de kennis en kunde die in sociale netwerken rondom bepaalde thema's rond de uitvoering van beleidsprogramma's wordt ontwikkeld, kan het leervermogen van de uitvoering worden versterkt. De kans bestaat

namelijk dat in deze netwerken andere kennis, expertise en informatie wordt ontwikkeld, waardoor de kwaliteit van de uitvoering zou kunnen worden versterkt. Deze kennis en ervaring zou met name gebruikt kunnen worden om meer oog en oor te hebben voor de contextualiteit van het beleid, meer aansluiting te zoeken bij lokale omstandigheden en oog te hebben voor de specifieke uitwerking van het beleid in concrete situaties (doelbereiking, efficiency en samenhang). Juist door de effectiviteit van het beleid (in termen van consequentielogica) meer te contextualiseren (op grond van de passendheidslogica) zou een belangrijke stap voorwaarts worden gezet. Ook de rechtstatelijkheidslogica zou hierbij gebaat zijn, omdat de uitvoering niet langer functioneert als een mal waarin alle gevallen noodzakelijkerwijs als gelijk worden behandeld, maar als een mal waarin meer ruimte is voor variëteit en dus voor ongelijkheid, waardoor dus ook ongelijke gevallen als ongelijk worden behandeld. Bovendien heeft het betrekken van de lokale intelligentie van de samenleving in de uitvoering het voordeel dat er een systeem van checks-and-balances wordt gecreëerd, waardoor tegenwicht wordt gegeven aan de neiging om bij de uitvoering vanuit een bepaald systeem te denken.

Deze vorm van uitvoering kan echter alleen maar werken als de rol die burgers, maatschappelijke organisaties of bedrijven spelen als coproductent of cocreator voldoende (eventueel ook in juridische zin) geborgd is, waardoor de vrijblijvendheid wordt weggenomen. Het betekent echter ook dat deze gemeenschappen toegang moeten krijgen tot informatie die voor hun rol relevant is. Hierover dienen afspraken te worden gemaakt. Cocreatie kan alleen maar gedijen bij een open informatiehuishouding.

#### 5.4 De handhavende en toezichthoudende functie

##### *Vanuit het perspectief van de intelligente staat*

In de wijze waarop handhaving en toezicht ondersteund zou kunnen worden door de eerder genoemde technologietrends zien we heel duidelijk het beeld terug van een intelligente staat zoals geschetst in het eerdere scenario. Dit komt doordat er een sterke verwantschap bestaat tussen de aard van deze trends en de essentie van handhaving en toezicht, namelijk het uitoefenen van controle op grond van het organiseren van een feedback-mechanisme. Technologie versterkt dit feedbackmechanisme, mede

doordat dit feedbackmechanisme kan worden versneld, bijvoorbeeld via remote sensing (ook op grond van het toekennen van IP-adressen aan bijvoorbeeld objecten waardoor communicatie mogelijk is), via camera's en videotoezicht (visualisering) en de ontwikkeling van identificatie-technieken (vergelijk de irisscan op Schiphol). Dit feedbackmechanisme wordt daarnaast geavanceerder. Het vermogen om data en databestanden te koppelen, mede door de toegenomen toegankelijkheid van deze data en de digitale sporen die burgers en bedrijven achterlaten, leidt ertoe dat een samenhangender beeld van bepaalde gedragingen handelingen, processen en bewegingen kan worden gerealiseerd (zowel naar doelgroep als naar locatie). Dit komt tegemoet aan de behoefte om integraal te handhaven. Hierdoor wordt het ook gemakkelijker om met verfijndere risicoprofielen te werken. Tegelijkertijd kunnen de kosten voor handhaving en toezicht worden gereduceerd, want informatievragen kunnen teruggebracht worden tot de meest noodzakelijke omdat vaak veel informatie al beschikbaar is.

Handhaving en toezicht vinden ook vaak op locatie plaats (bij bedrijven, bij burgers). Drie ontwikkelingen zijn in dit verband van belang. Ten eerste kan worden gesteld dat remote sensing op grond van het inbouwen van lokale intelligente (embedded internet/internet of things) en het gebruikmaken van visuele technieken in combinatie met geografische informatiesystemen (bijvoorbeeld via Google Maps) ertoe leidt dat handhaving en toezicht minder fysiek ter plekke kan worden uitgevoerd en door de koppeling van bepaalde data vooral risicogestuurd wordt. Ten tweede kan echter worden beargumenteerd dat juist de handhaving en controle ter plekke meer verrijkt kan worden. Dit is mogelijk door het steeds geavanceerder worden van mobiele toepassingen, zeker als relevante data in achterliggende databases of op het internet kunnen worden ontsloten. Vanuit het perspectief van handhaving en controle is de mogelijkheid om 'anytime, anyplace en anywhere' te communiceren en data van vitale waarde te ontsluiten. Dit idee zal verder worden geradicaliseerd als bijvoorbeeld via Google Glass toegevoegde informatie kan worden gebruikt. Niet voor niets sprak de politie een aantal jaren geleden over de behoefte om een 'informatiepistool' te ontwikkelen. Mobiele technologie, zeker in combinatie met *augmented reality*-technieken, brengt dit een stap dichterbij. Het gevolg is dat toezicht en handhaving veel meer gecontextualiseerd kunnen worden. Ten vierde geldt dat het permanent volgen van bepaalde ontwikkelingen, in combinatie met het vermogen om die data te bewerken, het mogelijk maakt

om veel meer en gedetailleerder in historisch perspectief bepaalde ontwikkelingen te analyseren.

We hebben eerder gezien dat de consequentielogica dominant is in de uitvoering. Bovenstaande ontwikkelingen versterken mijns inziens de werking van die logica. Maar wat is de kwaliteit van het leerproces dat daarmee gemoeid is? Aan de ene kant zien we dat door het toevoegen van nieuwe informatie en het vermogen om toezicht en handhaving veel meer te contextualiseren, er een leerproces ontstaat dat ook de veronderstellingen achter het vigerende handhavings- en toezichtsbeleid kan versterken (leerprocessen van de tweede orde, ook op grond van de passendheidslogica). Het gevaar is echter dat alleen die informatie zal worden ontsloten die binnen de parameters van het vigerende handhavings- en toezichtsbeleid vallen. Bijvoorbeeld omdat de combinatie en verrijking van informatie niet leiden tot de ontwikkeling van andere profielen, maar veel meer tot een verfijning van bestaande profielen, omdat deze beter binnen het bestaande 'regime' of 'systeem' passen.

Het hiervoor geschetste beeld roept onherroepelijk vragen op over hoe het staat met de verdeling van de macht binnen handhaving en toezicht, ook vanuit het rechtstatelijkheidsperspectief. Enerzijds kan worden gesteld dat bepaalde vitale publieke belangen waarvan de wetgever zegt dat ze door de overheid moeten worden geborgd, gebaat zijn bij deze ontwikkelingen; anderzijds zien we dat de concentratie van macht die ontstaat door de koppeling van data en het beter op de voet kunnen volgen van gedragingen en handelingen, de persoonlijke levenssfeer of de autonomie van organisaties onder druk zet. Tegelijkertijd zien we dat de toegenomen koppeling van bestanden ertoe leidt dat jurisdicties en informatiedomeinen vervagen, waardoor checks-and-balances weggevallen en het lastiger wordt om verantwoording af te leggen. Die checks-and-balances kunnen deels worden hersteld vanuit het perspectief van de intelligente samenleving, zoals ik hierna zal betogen.

#### *Vanuit het perspectief van de intelligente samenleving*

Hoe zou toezicht en handhaving vorm en inhoud kunnen krijgen vanuit het perspectief van de intelligente samenleving, en welke internetgerelateerde trends zijn in dit verband van belang?

Eerder heb ik geconstateerd dat een risico bij handhaving en toezicht vanuit de intelligente staat is dat er sprake is van toezicht vanuit een



bepaalde systeembril, waarin alleen die informatie en kennis relevant wordt geacht die past binnen dit systeem. Juist in relatie tot de discussie over de vermaatschappelijking van toezicht zouden burgers hierin een rol kunnen vervullen. Op deze manier zou het leerproces binnen de bestaande handhavings- en toezichtspraktijken kunnen worden versterkt, omdat er meer ruimte is voor de passendheidslogica. Ook vanuit de rechtstatelijkheidslogica is dit interessant, omdat in bestaande vormen van toezicht en handhaving additionele checks-and-balances kunnen worden ingebracht. Niet alleen in algemene zin, maar ook heel lokaal, omdat (groepen van) burgers bijvoorbeeld het reilen en zeilen van een gemeente volgen of een bepaald bedrijf onder de loep nemen.

Als coproduct participanten burgers in de uitoefening van een bepaald handhavingstaak, bijvoorbeeld het verzamelen van lokale informatie. Dit zien we bijvoorbeeld bij de al eerder genoemde AMBER ALERT, maar ook bij Burgernet, waarbij burgers de ogen en oren van de politie vormen waardoor het bereik van de politie groter wordt. We zien het ook in een campagne als 'Pak de overvaller. Pak je mobiel', waarbij burgers wordt gevraagd om van incidenten foto's en video's te maken waardoor een beter beeld kan worden verkregen van wat zich ter plekke heeft afgespeeld. Op deze manier worden in feite latente handhavings- en toezichtsnetwerken gemobiliseerd. Hierin speelt vooral mobiele technologie een rol. Ook kunnen burgers, zeker als ze toegang hebben tot bepaalde vitale achtergrondinformatie, bijvoorbeeld via Google Glass, zelf ter plekke gaan inspecteren. Hierdoor worden vormen van 'lekontoezicht' mogelijk, waaraan natuurlijk ook allerlei risico's kleven. Vanuit rechtstatelijkheidslogica kan bijvoorbeeld gewezen worden op het risico van eigenrichting.

Als cocreator kan de intelligente samenleving worden gebruikt om alternatieve en additionele informatie, kennis, ervaring en kunde in te brengen, waardoor de handhavings- en toezichtspraktijk verrijkt kan worden met andere inzichten die wellicht ook de kwaliteit van het toezicht kunnen verbeteren. Dit is interessant, omdat de ontwikkeling en verandering van de normstelling die bij toezicht en handhaving een rol speelt, zich vaak afspeelt in een gesloten circuit van experts. Door meer en eerder gebruik te maken van de kennis en ervaringen in de samenleving, zou meer aandacht kunnen worden besteed aan de meer gevarieerde leefwereld van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Hierdoor is er ook meer ruimte voor de passendheidslogica.

Interessant is echter ook de mogelijkheid die de intelligente samenleving biedt als initiator van toezicht en handhaving, juist daar waar er geen afdoende controle is en vitale belangen in het geding zijn, of daar waar sprake is van gebrekkige controle door bestaande handhavers en toezichthouders. Door kennis en kunde die aanwezig zijn op het internet in sociale netwerken bij elkaar te brengen (peer-to-peer production) zouden ook eigen normen kunnen worden ontwikkeld, certificaten kunnen worden verstrekt of keurmerken kunnen worden ontwikkeld. Ook het toezicht op de naleving ervan zou ter hand kunnen worden genomen. Mogelijke sancties zijn, behalve intrekking (langs privaatrechtelijke weg) van een certificaat of keurmerk, ook *naming and shaming*. Dit alles veronderstelt een hoge mate van professionalisering van het werk binnen deze gemeenschappen.

Voorwaarde voor deze vormen van meer in internetgemeenschappen georganiseerde handhaving en toezicht is dat overheden toegang geven tot relevante toezichts- en handhavingsdata en de handhavings- en berekeningsmodellen die daarbij gehanteerd worden (open data), en tot de permanente stroom van sensing- en monitoringgegevens die verzameld worden (big data). Ook hier geldt de kanttekening dat het functioneren van deze gemeenschappen staat of valt met de representativiteit, kwaliteit, kennis en kunde van mensen die hierin een rol spelen.

## 5.5 De dienstverlenende functie

### *Vanuit het perspectief van de intelligente staat*

Wanneer we de invloed van voorgaande technologische trends toepassen op de dienstverlenende functie van de overheid, dan is het eerder geschetste scenario van de intelligente staat hierin heel herkenbaar. Door systemen, databases en data meer en op steeds verfijndere manieren aan elkaar te koppelen, is het mogelijk om meer maatwerk te leveren, zodat de dienstverlening meer wordt toegesneden op de specifieke situatie van een burger of een bedrijf of van bepaalde doelgroepen. Toegang tot data en transparantie dragen aldus bij tot een meer samenhangende dienstverlening. Geografische informatiesystemen maken het mogelijk die dienstverlening veel meer lokaal te contextualiseren. Burgers en bedrijven laten in hun contacten met de overheid en in hun gedrag op het internet steeds meer sporen achter die gebruikt kunnen worden om deze dienstverlening

proactief verder te optimaliseren. Bijvoorbeeld via webcare, in de vorm van het stelselmatig monitoren van bijvoorbeeld sociale media op bepaalde trefwoorden die gerelateerd worden aan de dienstverlening aan burgers, kunnen vragen van burgers en bedrijven eerder opgepakt worden en kan maatwerk worden geboden om een probleem op te lossen. Het UWV en de Belastingdienst doen dit bijvoorbeeld, maar deze vormen van dienstverlening staan nog in de kinderschoenen. Webcare is overigens een gangbare praktijk bij veel grote internationale bedrijven. Een volgende stap zal natuurlijk zijn om de dienstverlening aan burgers en bedrijven veel meer in te richten naar de mogelijkheden van het semantische web. Ook hier wijzen een aantal technologietrends in de richting van het versterken van de effectiviteit, efficiency en samenhang in de dienstverlening en daarmee van de consequentielogica. De toegang tot meer en andere informatie heeft in potentie de mogelijkheid om de dienstverlening passender te maken, omdat er meer oog is voor de variëteit van aspecten, belangen en waarden die in het geding zijn, waardoor er in potentie meer kans is op een leerproces dat kritisch staat ten opzichte van het dienstverleningsprogramma dat moet worden uitgevoerd. Maar ook hier kan de vraag worden opgeworpen of het leervermogen zich niet beperkt tot leren binnen bestaande systeempparameters. Ook zien we hier dat de behoefte om meer gepersonaliseerde en geïntegreerde dienstverlening te realiseren gevolgen kan hebben voor de rechtstatelijkheidslogica. Daarbij kunnen we ten eerste denken aan de privacy van burgers en de autonomie van bedrijven of maatschappelijke organisaties. Daarnaast zien we dat het koppelen van bestanden en het genereren van informatiestromen het lastig maakt om effectief controle uit te oefenen of correcties uit te voeren. Informatiestromen doorkruisen jurisdicties, waardoor het moeilijk is om verantwoording af te leggen. Daar staat tegenover dat een meer gepersonaliseerde dienstverlening ertoe bijdraagt dat burgers en bedrijven eerder en beter hun rechten kunnen laten gelden of gewezen worden op bepaalde plichten, waardoor de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid toeneemt.

Er zijn nog drie ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de dienstverlening vanuit het perspectief van de intelligente staat. De snelle opkomst, de omvang en het geavanceerdere karakter van mobiele technologie en van mobiele en wireless internetverbindingen zullen ertoe leiden dat ook de dienstverlening vanuit de overheid hierop zal moeten anticiperen. Hoewel die dienstverlening nu steeds digitaler wordt en minder fysiek, is de idee

nog vrij dominant dat digitale dienstverlening vooral vorm en inhoud krijgt vanachter de desktop of de laptop. De volgende stap zal toch moeten zijn om te kijken naar dienstverleningsconcepten die beter aansluiten bij de onmiddellijkheid van het mobiele internet en naar wat dit betekent voor de toegang tot de overheid en de interactie die daarop volgt. Juist de sterke fysieke en statische oriëntatie van de overheid kan haar in dit geval parten spelen. Daar staat tegenover dat, zeker bij het toebedelen van allerlei rechten en plichten, zorgvuldigheid geboden is (ook uit juridisch oogpunt). Een tweede ontwikkeling is dat de dienstverlening door de overheid veel meer locatiegericht zal moeten zijn. Dienstverleningsbehoeften zullen steeds meer samenhangen met de plek waar iemand zich bevindt. Geografische informatiesystemen en steeds intelligenter wordende locaties dankzij ingebouwde chips en IP-adressen zorgen hiervoor. Een derde ontwikkeling staat in het teken van het gebruik van beeldmateriaal ter ondersteuning van de dienstverlening, zoals nu al plaatsvindt door bijvoorbeeld het plaatsen van instructiefilms op YouTube. Daar staat tegenover dat burgers ook in toenemende mate beeldmateriaal naar een overheid zullen opsturen om de specifieke situatie waarin zij zich bevinden te visualiseren en hun roep om een bepaalde vorm van dienstverlening kracht bij te zetten, zoals nu al gebeurt bij de politie. De vraag is of men hiervoor klaar is.

Deze ontwikkelingen zullen leiden tot de vraag (zeker bij bijvoorbeeld gemeenten) of er voldoende gegevensverwerkingscapaciteit is. Niet voor niets is een andere ontwikkeling die van cloud computing, het gedistribueerd opslaan van gegevens op meerdere plekken. Vanuit het perspectief van de intelligente staat kan dit betekenen dat er gebruik kan worden gemaakt van private partijen, maar er is nog een ander mogelijkheid. Binnen het publieke domein zijn er veel datareken centra die deze rol kunnen vervullen. In plaats van reken centra samen te voegen, zoals thans voorgesteld wordt vanuit de idee van de 'compacte overheid', zou het ook interessant zijn om vanuit de idee van cloud computing naar het functioneren van die datacentra te kijken.

#### *Vanuit het perspectief van de intelligente samenleving*

Eerder heb ik drie rollen gehanteerd die van belang zijn om na te denken over de vormgeving van dienstverlening vanuit de intelligente samenleving. Laat ik nu weer die rollen als leidraad gebruiken. Ook hier geldt dat de intelligente samenleving een tegenwicht zou kunnen bieden aan de

dominantie van de consequentielogica in de uitvoering, omdat alternatieve kennis, ervaring en kunde kunnen worden toegevoegd aan de uitvoering, waardoor er eerder en meer oog is voor de gevarieerde context waarbinnen aspecten, belangen en waarden moeten worden afgewogen. Met als gevolg dat ook het leerproces binnen de dienstverlening versterkt wordt door meer ruimte voor leerprocessen van de tweede orde.

In de rol van coproductent worden burgers en bedrijven vooral gezien als een informatie- en kennisbron die gebruikt kan worden om het bestaande proces van dienstverlening te optimaliseren door meer oog te hebben voor de condities van die dienstverlening. Het uuv maakt bijvoorbeeld gebruik van ervaringskennis van werkzoekenden om hun dienstverleningsproces te verbeteren. Daarnaast kunnen burgers en bedrijven coproductent worden als ze een eigen verantwoordelijkheid krijgen voor het uitvoeren van eenvoudige administratieve handelingen, waardoor ze ook een grotere betrokkenheid krijgen bij de diensten die worden afgenomen. Dit laatste kan ook worden gezien als een vorm van dienstverlening waarbij de intelligente staat vooral bepaalde transactiekosten externaliseert (zie eerder).

Veel interessanter is echter de rol van cocreator. De dienstverlening kan worden verbeterd door gebruik te maken van de kennis, kunde, informatie en ervaring bij gemeenschappen van afnemers. Op deze manier kan niet alleen het bestaande proces worden geoptimaliseerd, maar kan er ook een proces van verrijking en innovatie plaatsvinden, omdat in het licht van nieuwe of veranderende behoeften, nieuwe dienstverleningsproducten kunnen worden ontwikkeld. Dit laatste veronderstelt dat overheidsinformatie beschikbaar is (open data) en dat bijvoorbeeld vormen van sensing-data beschikbaar komen (big data). Ook kunnen deze netwerken worden gebruikt om bepaalde deeltaken over te nemen door bijvoorbeeld kennis, kunde en menskracht te mobiliseren, zeker op terreinen waaruit de overheid zich steeds meer terugtrekt.

Ook interessant is de rol van initiator. Interessant is het om te zien of er door het afstoten van bepaalde dienstverleningstaken door de overheid – vooral diensten in de sfeer van ondersteuning, hulp, opvang en ontwikkeling – nieuwe, vooral lokale gemeenschappen ontstaan die in dit gat duiken en op grond van een specifieke articulatie van behoeften, mensen en middelen bij elkaar brengen. We zien dit al deels terug in het functioneren van zogenoemde wijkondernemingen, waarbij via het internet mensen en middelen worden gemobiliseerd om bijvoorbeeld taalcursussen te geven.

Ook kunnen ontwikkelingen rondom open data en big data aanleiding geven tot product- en dienstenontwikkeling van ‘onderop’ op grond van het zelforganiserend vermogen van de intelligente samenleving.

Toch zijn ook hier drie kanttekeningen op zijn plaats. De kracht om vanuit de intelligente samenleving publieke dienstverleningsprocessen op te starten, hangt mede samen met de kracht van die netwerken, met name met het sociale kapitaal dat daarin aanwezig is. Ten tweede is het belangrijk om te bezien welke belangen en perspectieven dominant zijn in die zelforganiserende netwerken. Ten derde zien we dat deze netwerken goed kunnen functioneren bij dienstverleningsprocessen waarbij geen juridisch verankerde rechten en plichten worden toebedeeld (‘harde’ vormen van dienstverlening).

#### *Noot*

- 1 Zie onder meer het essay van Van Eeten et al. (2014: 8), die stellen dat vooral succesvolle communities heel lokaal opereren.

# 6

## *Informatie-overload versus participatie-overload: op zoek naar nieuwe verhoudingen*

Het denken in termen van de ‘intelligente staat’ en de ‘intelligente overheid’ heeft als voordeel dat het ons in staat stelt om per functie te doordenken hoe deze functies kunnen worden vormgegeven: hoe technologietrends samenkomen in die functies en welke gevolgen dit heeft voor de consequentie-, passendheids- en rechtstatelijkheidslogica, de waarden die daarmee samenhangen en de dilemma’s die daaruit voortvloeien. Het gevaar daarbij is echter dat we intuïtief wellicht een voorkeur hebben voor de intelligente samenleving, omdat dit scenario afgezet tegen de intelligente staat sympathieker klinkt. De intelligente samenleving belichaamt immers de positieve connotatie van participatie en zelfontplooiing, terwijl de intelligente staat wellicht toch de negatieve connotatie oproept van ‘*big brother is watching you*’. Dit kan ook gevolgen hebben voor het doordenken van de consequenties van beide scenario’s.

Nadere doordinking laat echter zien dat beide scenario’s in termen van het sturingspotentieel een manco hebben. Het sturingspotentieel van de intelligente staat is vooral gebaseerd op het creëren van transparantie, die steunt op het verbindende vermogen van technologie om bepaalde data, informatie en kennis (permanent) toegankelijk te maken, met elkaar te verbinden en dusdanig te bewerken dat complexe samenhangen steeds beter kunnen worden begrepen en dus kunnen worden gecontroleerd. Dit alles onder het moto dat ‘meer weten beter sturen’ is, waardoor meer intensieve en verfijnde vormen van sturing vanuit verschillende punten mogelijk zijn. Toch geldt ook hier dat, gegeven de complexe aard van onze samenleving en de ingewikkelde afwegingen die genomen moeten worden, informatie-overload in combinatie met de beperkte

informatieverwerkingscapaciteit een belangrijke inherente barrière is. Ondanks de toegenomen mogelijkheden van technologie en de nieuwe vormen van organisatie die mogelijk zijn, staat de veronderstelde intelligentie van de staat niet in verhouding tot de alleen maar toenemende complexiteit en dynamiek van maatschappelijke ontwikkelingen. Dat geldt ook voor de reflexiviteit die in deze maatschappelijke ontwikkelingen besloten ligt: burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven reageren en anticiperen immers op het handelen van die staat omdat ze tot leren in staat zijn (Frissen 2013). Dat geldt ook voor de hoeveelheid informatie die door de staat verwerkt moet worden. Ondanks de toegenomen informatieverwerkingscapaciteit van ICT neemt de hoeveelheid data, informatie en kennis alleen maar toe, ook omdat ICT is doorgedrongen tot in de haarvaten van de samenleving. Hoe hierin een weg te vinden?

Ook de intelligente samenleving kent een belangrijk manco: participatie-overload. Aan de ene kant biedt het scenario de kans om gebruik te maken van de intelligentie die aanwezig is in de samenleving. Immers, ICT maakt het mogelijk om verspreide kennis en ervaringen te verbinden en in interactie te verrijken. Daar staat tegenover dat deze vormen van participatie mogelijk stuklopen op ten minste drie barrières. Ten eerste zijn er barrières die samenhangen met de beperkte tijd (en met andere hulpbronnen zoals kennis en geld) die burgers hebben om te kunnen participeren, terwijl ook de behoefte om te participeren niet per definitie gegeven is (nut en noodzaak hoeven niet te worden ingezien). Vandaar dat de mogelijkheden om meer nadruk te leggen op de cocreërende en initiërende rol van burgers per definitie beperkt zijn (zie ook Tonkens 2013). Participatie-overload ligt daarom ook op de loer. Ten tweede is het belangrijk dat integrale afwegingen kunnen worden gemaakt tussen bepaalde belangen en waarden die op verschillende schaalniveaus spelen, zeker bij nimby-achtige vraagstukken. Denk aan de recente discussie over schaliegas, waarbij het gaat om onder andere lokale milieueffecten versus het landelijke vraagstuk van de energievoorziening. Dit roept niet alleen de vraag op naar het niveau waarop met name integrale afwegingen kunnen worden gemaakt, maar ook naar de legitimiteit van de afweging die wordt gemaakt. Ten derde is het belangrijk om te bekijken hoe de representatie van met name 'zwakke belangen' gewaarborgd is in de intelligente samenleving, te meer daar we vaak zien dat in participatieprocessen bepaalde belangen meer en beter worden gearticuleerd dan andere, waardoor ook



eenzijdigheid kan ontstaan. Dit kan gevolgen hebben voor de soort aanpakken, maar ook voor de soort voorzieningen die worden gecreëerd en de toegang die tot deze voorzieningen wordt geboden.

Het scenario van de intelligente samenleving, hoe sympathiek ook, betekent niet het einde van de staat. De intelligente samenleving is daarom geen alternatief voor de intelligente staat. Kijkend naar het ontstaan van de moderne democratische staat (zie Morris 1998) zien we dat de staat juist ontwikkeld is om in eerder genoemde lacunes van de samenleving te voorzien. Het is echter de vraag wat voor staat we voor ogen hebben. Vandaar dat het interessant is om, in het licht van de internetgedreven handelingspatronen die zich aftekenen, te bezien hoe de intelligente samenleving zich kan ontwikkelen in de schaduw van de staat, waarbij die schaduw niet te groot mag zijn (daarbij parafraserend de idee van *'networks in the shadow of hierarchies'* (zie Milward en Provan 2003) of wellicht het omgekeerde: *'hierarchies in the shadow of networks'*). Dit betekent dat ook de staat zich op haar functies moet bezinnen, hetgeen overigens van beleidssector tot beleidssector kan verschillen. Overigens wordt deze bezinning niet afgedwongen door alleen maar deze internetgedreven handelingspatronen. We zien, zoals ook eerder opgemerkt in paragraaf 3, dat deze meer technologisch gedreven veranderingen zich op een bepaald moment gaan vermengen met bepaalde politieke en maatschappelijke discussies over de rol van de overheid, bijvoorbeeld in relatie tot de vormgeving van de verzorgingsstaat.

De intelligente samenleving zou vooral een rol kunnen spelen bij heel heldere, concrete en functioneel en/of lokaal afgebakende vraagstukken die nauw verweven zijn met de concrete leefwereld van burgers. Dit kunnen ten eerste functionele vraagstukken zijn die bijvoorbeeld samenhangen met de uitvoering en handhaving van bepaalde beleidsprogramma's of met de dienstverlening in dit verband. Denk daarbij aan problemen die men ervaart bij de aanvraag of afwikkeling van een uitkering of zorgen die men heeft over de handhaving van bepaalde wettelijke normen. In eerste instantie zouden veel van de problemen die burgers ervaren in daarop gerichte internetgemeenschappen kunnen worden opgevangen, omdat kennis, informatie en ervaring in deze gemeenschappen kunnen worden gedeeld. Hierdoor kunnen vormen van zelfhulp en zelfondersteuning ontstaan. Ten tweede kunnen dit lokale vraagstukken zijn rond bijvoorbeeld het beheer, de inrichting en het functioneren van de concrete leefomgeving, zoals de buurt of wijk waarin men leeft, woont en werkt. Een mooi voorbeeld is

de opkomst van zogenaamde wijkondernemingen die ontstaan in het gat dat ontstaat nu 'brede' welzijnsorganisaties en subsidiërende gemeenten zich terugtrekken uit de welzijnssector. Interessant is te zien hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties via zelforganisatie proberen de vraag naar en het aanbod van bepaalde activiteiten vorm en inhoud te geven. Internettechnologie speelt een belangrijke rol in het articuleren van vraag en aanbod en het op elkaar afstemmen hiervan, bijvoorbeeld bij taalcursussen. Ten derde kunnen deze concrete ervaringen en het delen hiervan ook veel beter gebruikt worden om te bezien of bestaande beleidsprogramma's moeten worden aangepast of dat nieuwe, meer op maat gesneden programma's moeten worden ontwikkeld. Vandaar dat de kracht van de intelligente samenleving tot zijn recht zou kunnen komen in het versterken van specifieke (lokale of functionele) leerprocessen die gebruikt kunnen worden voor de ontwikkeling van meer bottom-up gerichte vormen van beleidsevaluatie en beleidsontwikkeling. Dit heeft als voordeel dat de alternatieve kennis en ervaringen die lokaal worden ontwikkeld en die dicht bij de concrete leefwereld van burgers en bedrijven staan, gebruikt kunnen worden voor het versterken van met name leerprocessen van de tweede orde (gericht op de veronderstellingen achter bepaalde beleidsprogramma's). Dit kan eventueel leiden tot het omdraaien van de beleidscyclus: beleidsontwikkeling die vorm en inhoud krijgt vanuit de uitvoering, handhaving en dienstverlening.

Wat voor taken neemt dan de staat voor zijn rekening? Ten eerste kan worden gesteld dat klassieke staatstaken, rond het monopolie van de zwaarmacht en daarmee ook het bieden van veiligheid, nog steeds belangrijk zijn. Belangrijk is echter te beseffen dat de combinatie van het monopolie op de zwaarmacht om veiligheid te bieden in combinatie met de mogelijkheden die ICT biedt, ook belangrijke nadelen kan inhouden. De discussie over de afluisterpraktijken van de NSA is in dit verband illustratief en laat ook het belang van checks-and-balances zien.

Ten tweede vervult de staat nog steeds een belangrijke rol in de realisatie van een aantal sociale grondrechten zoals die tot uitdrukking komen in het onderwijs, de gezondheidszorg, huisvesting en sociale zekerheid. In de loop der jaren zien we dat in het kader van de verzorgingsstaat de productie van deze voorzieningen door de staat niet alleen gegarandeerd is, maar feitelijk ook is overgenomen. Illustratief is de opkomst van het uww, waarmee sociale voorzieningen die vroeger gemeenschappelijk door

werkgevers en werknemers ter hand werden genomen, zijn overgenomen door de staat. Het is de vraag of de productie van die voorzieningen niet anders kan worden georganiseerd, bijvoorbeeld via de markt of via de gemeenschap in de vorm van coöperaties, waarbij de staat vooral tot taak heeft te zorgen voor een *level playing field*, ook ter behartiging van bepaalde ‘zwakke belangen’ die wettelijk geborgd worden. We zien dit bijvoorbeeld terug in de organisatie van ons ziektekostenverzekeringstelsel en de wettelijke verplichting om verzekerd te zijn voor een bepaald basispakket. Dit veronderstelt ook dat de staat een belangrijke taak heeft in het toezicht op dit *level playing field*. Technologie kan worden aangewend om inzicht te verkrijgen in de mate waarin de condities waaronder dit *level playing field* kan worden gerealiseerd, ook daadwerkelijk worden nageleefd of om inzicht te verwerven in de uitkomsten van dit *level playing field*. Binnen dit *level playing field* zouden dan ook functionele gemeenschappen kunnen ontstaan die een bepaalde groep mensen voorzieningen kunnen aanbieden. Internettechnologie zou in het ontstaan en het functioneren van die gemeenschappen een belangrijke rol kunnen spelen door kennis en kunde bij elkaar te brengen. Technologie kan ook een rol spelen in het inzichtelijk maken van dit *level playing field*, bijvoorbeeld in de vorm van vergelijkingssites, het organiseren van vormen van maatschappelijk toezicht en het aanbieden van allerlei intermediaire diensten. Daarnaast zou, op grond van bijvoorbeeld de notie van het subsidiariteitsbeginsel, de staat bepaalde voorzieningen ter hand kunnen nemen die niet van onderop (via de markt of via bepaalde gemeenschappen) zouden worden geproduceerd. Daarmee zou de staat nog steeds een bepaalde vangnetfunctie vervullen.

Ten derde zal de staat nog steeds een aantal belangrijke uitvoerings- en handhavingstaken ter hand nemen. Denk aan belastingheffing, vergunningverlening of de verstrekking van bepaalde uitkeringen. Eerder hebben we gezien dat de intelligente samenleving een vorm van eerstelijns hulp kan bieden waar burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties tegen problemen aanlopen. Daarbovenop is het voor de intelligente staat mogelijk om proactieve vormen van met name tweedelijns hulp te bieden bij moeilijkere vragen. Dit is mogelijk door meer gebruik te maken van webcare. We zien dit al gebeuren bij het UWV, en ook bij de aanleg van de Noord-Zuidlijn in Amsterdam maakte de gemeente Amsterdam gebruik van zogenaamde ‘dweilteams’ om ter plekke hulp en ondersteuning te bieden (RMO 2012). Dit is een vorm van ondersteuning die binnen het bedrijfsleven steeds

meer ter hand wordt genomen. Dit wordt niet alleen maar gezien als een vorm van *customer relationship management*. Het kan ook worden gebruikt om de bestaande dienstverleningsprocessen te vernieuwen (in termen van procesinnovatie) en om nieuwe producten en diensten te ontwikkelen. Op deze manier worden de ervaringen, kennis en inzichten van gebruikers aangewend om leerprocessen van de tweede orde te entameren. Vandaar dat het belangrijk is om technologie in te zetten om dit soort leerprocessen in de uitvoering, dienstverlening en handhaving te ondersteunen.

# 7

## Reflectie

Op grond van voorgaande exercitie wil ik enkele conclusies trekken die een bijdrage kunnen leveren aan de reflectie over de relatie tussen internet en overheid.

1 Het is belangrijk om de betekenis van het internet voor de overheid vooral in 'transformatieve' termen te duiden, geïnspireerd door nieuwe organisatiepatronen die zich binnen het internetbedrijfsleven ontwikkelen en de businesscases die daaraan ten grondslag liggen (zie ook Van Eeten et al. 2014). Veranderingen zijn niet alleen maar het gevolg van technologie. Eerder heb ik betoogd dat veranderingsprocessen veel complexer in elkaar zitten en gebaseerd zijn op de co-evolutie van bepaalde technologische trends met andere trends in andere deelomgevingen, zoals politiek-bestuurlijke en sociaal-culturele ontwikkelingen en het sturingspotentieel dat hiermee samenhangt, evenals politiek-ideologische overwegingen omtrent de waardering van dit potentieel. Het is daarom interessant om te kijken welke soorten veranderingen wel geadopteerd worden en welke niet, gegeven de variëteit aan mogelijkheden. De vraag is daarom ook altijd wie baat heeft bij bepaalde toepassingen en wie niet. Bovendien zien we in dit adoptieproces dat bepaalde technologische ontwikkelingen die aansluiten bij bepaalde handelingslogica en bijdragen tot een versterking van de bestaande waarden, eerder geadopteerd zullen worden.

2 Het is verstandig om het onderscheid dat lange tijd gold tussen het internet enerzijds en ICT anderzijds te laten vallen. Technologische trends die zich thans ontwikkelen, worden gekenmerkt door een sterke onderlinge verwevenheid. In mijn ogen moet het internet vooral worden gezien als een metafoor die het verbindende karakter van technologie onderstreept. Het is dit verbindende karakter dat bijdraagt tot integratie, toegankelijkheid, transparantie, remote sensing enzovoort.

Als gevolg hiervan ontstaan bepaalde interactiepatronen. Vandaar de toevoeging dat het gaat om sociaal-technologische trends en een aantal handelingspatronen die van invloed kunnen zijn op de vormgeving, het verloop en de inhoud van de functies van een overheid. Deze vermenging laat ook zien dat terughoudendheid gewenst is om het functioneren van het internet in normatieve zin te associëren met anarchie, empowerment enzovoort (vgl. Mozorov 2011). Dit laat onverlet dat het internet een interessante broedplaats is.

3 Hoewel het internet bijdraagt aan tijd- en plaatsonafhankelijk communiceren, zien we dat de betekenis van locaties steeds belangrijker wordt, niet alleen door de ontwikkeling van geografische informatiesystemen, maar ook door mobiele toepassingen, het embedded internet en de opkomst van vooral lokaal geïnspireerde sociale netwerken. Dit heeft belangrijke consequenties voor het functioneren van de overheid. Dit betekent niet dat een overheid fysiek ter plaatse moet zijn, maar dat zij zich in virtuele zin locatiegericht moet ontwikkelen. Lokale contextualisering wordt mijns inziens steeds belangrijker.

4 Tevens zien we dat de notie van onmiddellijkheid steeds belangrijker wordt, hetgeen gevolgen heeft voor de drie onderscheiden logica's. In al deze logica's speelt namelijk zorgvuldigheid een belangrijke rol. Het is met name deze zorgvuldigheid die onder druk wordt gezet. Deze onmiddellijkheid komt op verschillende manieren naar voren, namelijk door de beschikbaarheid van realtime data die lokaal worden verzameld en dus kunnen worden ontsloten, de mobiele toegang tot het internet en de zelforganiserende vermogens die door internettechnologie worden aangeboden en die razendsnelle mobilisatie mogelijk maken.

5 Een andere opmerking betreft het impliciete sturingspotentieel dat achter deze trends schuilgaat. Dit potentieel heb ik getracht te duiden in termen van de intelligente staat of de intelligente samenleving. Als we willen begrijpen hoe de functies van de overheid mogelijkerwijs gaan veranderen ten gevolge van het internet, dan kan beargumenteerd worden dat dit sturingspotentieel hierin een belangrijke rol zal spelen, te meer daar dit sturingspotentieel zich ook verbindt met de inhoud van bepaalde waarden en de wijze waarop die waarden een rol spelen in die functies.

6 Veel van de technologietrends die ik heb onderscheiden, wijzen in de richting van een versterking van de consequentielogica in de onderscheiden functies (in termen van effectiviteits- en efficiencyverbetering en in termen van het versterken van de interne en externe samenhang). Vandaar dat veel trends wijzen in de richting van de intelligente staat, zeker waar het de dienstverlening, handhaving en uitvoering betreft. We zien dat de passendheidslogica die ook altijd aanwezig is (contextualiseren, oog hebben voor de variëteit van belangen en waarden en hierin zorgvuldige afwegingen maken) steeds meer onder druk komt te staan. Tegelijkertijd zien we echter dat vanuit de idee van de intelligente samenleving die passendheidslogica naar voren wordt geschoven, ook om het systeemdenken vanuit de intelligente staat te kunnen corrigeren en het te kunnen aanvullen met andere perspectieven. Belangrijk is daarom ook te bezien hoe de functies die de overheid vervult op grond van zowel de intelligente staat als de intelligente samenleving, met elkaar verbonden kunnen worden. Dit heeft namelijk ook gevolgen voor de vraag waar welke macht kan worden gelokaliseerd en hoe er wordt geleerd.

7 Er is niet alleen maar sprake van een versterking van de consequentielogica. Ook de organisatieprincipes die achter die logica schuilgaan veranderen. Enerzijds zien we dat er sprake is van een verdere perfectionering van de overheid als machine en als cybernetisch systeem; anderzijds zien we de opkomst van een sterk organisch beeld van de overheid, juist vanwege de mogelijkheden tot integratie. De volgende stap zal vermoedelijk worden gezet in de richting van het functioneren van de overheid als een 'neuraal netwerk'. De overheid als organisme of neuraal netwerk staat op gespannen voet met het dominante mechanische wereldbeeld dat zowel in de effectiviteitslogica als in de rechtstatelijkheidslogica een rol speelt, omdat dit beeld uitgaat van duidelijke te onderscheiden eenheden, van afbakening.

8 Ook is het belangrijk om de uitoefening van deze functies te bezien vanuit een rechtstatelijkheidsperspectief. Een paar zaken vallen op. Ten eerste is het lastig om dit goed te doorgronden. Dit vergt vooral een nadere studie. Ten tweede zien we dat de informatiemacht die vooral tot uitdrukking komt in de intelligente staat en die samenhangt met de

integratie en koppeling van bestanden waardoor grenzen gaan vervagen, vooral vraagt om een tegenwicht. De vraag is of de bestaande checks-and-balances die zijn vormgegeven op grond van ideeën rondom functionele en territoriale decentralisatie, de gedecentraliseerde eenheidsstaat of de trias politica, nog voldoende werken. Het belang hiervan wordt versterkt door het feit dat een aantal technologietrends en handelingspraktijken lijken te wijzen op een versterking van meer organische opvattingen over het functioneren van overheid en samenleving. Vandaar dat de vormgeving van de verschillende functies die de overheid uitvoert gebaat is bij een vormgeving waarin nadrukkelijk het perspectief van de intelligente samenleving wordt ingebracht als een vorm van checks-and-balances.

9 De scenario's van de intelligente staat en de intelligente samenleving bieden de mogelijkheid om de functies die door de overheid ter hand worden genomen te doordenken, en niet alleen in termen van technologische mogelijkheden. Het gaat vooral ook om de waarden en de spanningen die hierdoor ontstaan, die door deze internetgedreven technologietrends al dan niet worden benadrukt. Belangrijk is echter om bij het doordenken van wat mogelijk is en wat zou kunnen gebeuren, niet in de val te trappen dat de intelligente staat en de intelligente samenleving een bepaalde negatieve dan wel positieve connotatie hebben. Beide hebben een inherent sturingsmanco. Voor de intelligente staat is dit vooral het manco van de informatie-overload; voor de intelligente samenleving is dit het manco van de participatie-overload. Belangrijk is te bezien hoe in de aanpak van bepaalde maatschappelijke vraagstukken, per vraagstuk beide scenario's kunnen worden gebruikt om te bezien of een bepaalde taakverdeling mogelijk is, of synergie zou kunnen optreden of juist niet gewenst is. In die taakverdeling zou het denken in termen van level playing fields interessant kunnen zijn. Die level playing fields worden door de staat gecreëerd en gegarandeerd, terwijl binnen dat level playing field ruimte is voor zelforganiserende gemeenschappen.



# Literatuur

- Barber, B. (1984). *Strong democracy. Participatory politics for a new age*. Los Angeles: University of California Press.
- Bekkers, V. (1994). *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*. Delft: Eburon.
- Bekkers, V. (1998). *Grenzeloze overheid*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Bekkers, V. (2004). Virtual policy communities and responsive governance: redesigning on-line debates. In: *Information Polity*, jg. 9, nr. 3/4, p. 193-204.
- Bekkers, V. (2012). Why does e-government look as it does? Looking beyond the explanatory emptiness of the e-government concept. In: *Information Polity*, vol. 17, nr. 3-4, p. 329-342.
- Bekkers, V. en V. Homburg (2005). E-Government as an Information Ecology. In: V. Bekkers en V. Homburg (red.), *The Information Ecology of E-Government* (p. 1-19). Amsterdam: IOS Press.
- Bekkers, V. en V. Homburg (2007). The Myths of E-Government. In: *The Information Society*, jg. 23, nr. 5, p. 373-382.
- Bekkers, V., H.J.G. Beunders, A.R. Edwards en R.F.I. Moody (2009). *De virtuele lont in het kruitvat*. Den Haag: Lemma.
- Bellamy, C. en J. Taylor (1998). *Governing in the information age*. Buckingham: Open University Press.
- Benkler, Y. (2006). *The wealth of networks*. New Haven: Yale University Press.
- Berman, E. (1997). Dealing with Cynical Citizens. In: *Public Administration Review*, vol. 57, nr. 2, p. 105-112.
- Bovens, M. en S. Zouridis (2002). From street level bureaucracy to system level bureaucracy. In: *Public Administration Review*, vol. 62, nr. 2, p. 174-184.
- Bovens, M. (2003). *De digitale republiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Brabham, D. (2008). Crowdsourcing as a model for problem solving. In: *Convergence, The International Journal of Research into New Media Technologies*, vol. 14, nr. 1, p. 75-90.
- Castells, M. (1996). *The rise of the network society*. Cambridge: Blackwell.
- Castells, M. (1997). *The power of identity*. Cambridge: Blackwell.

- Dijck, J. van, en K. Hacker (2003). The digital divide as a complex and dynamic phenomenon. In: *The Information Society*, jg. 19, nr. 4, p. 315-326.
- Donk, W. van de, en P. Tops (1992). Informatization and democracy: Orwell or Athens? In: *Informatization and the Public Sector*, vol. 2, p. 229-264.
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow en J. Tinkler (2005). New Public Management is dead – Long live digital era governance. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, jg. 16, nr. 3, p. 467-494.
- Easton, D. (1965). *A system analysis of political life*. London: Wiley.
- Edelenbos, J., R. Monnikhof, J.W. Duyvendak, A. Edwards, I. Horstik, J. Koppenjan, A. Krouwel, R. van de Peppel en A. Wille (2001). Interactieve beleidsvorming: de inspraak achterna? In: J. Edelenbos en R. Monnikhof (red.), *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie* (p. 215-232). Utrecht: Lemma.
- Eeten, M. van, M. Mueller en N. van Eijk (2014), *The internet and the state. A survey of key developments*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
- Frissen, P. (1988). *Bureaucratische cultuur en informatisering*. Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Frissen, P. (1992). Besturingsconcepties, recht en wetgeving. In: *Recht doen door wetgeving. Opstellen over wetgevingsvraagstukken aangeboden aan mr. E.M.H. Hirsch Ballin* (p. 13-29). Zwolle: H.D. Tjeenk Willink.
- Frissen, P. (2013). *De fatale staat*. Amsterdam: Van Gennep.
- Frissen, V. (2007). *The user-generated state*. Delft: TNO.
- Fountain, J. (2001). *Building the virtual state*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Hindham, M. (2009). *The myth of digital democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keen, A. (2007). *The cult of the amateur*. New York: Doubleday.
- Kraemer, K. en J. King (1986). Computing and public organizations. In: *Public Administration Review*, vol. 46, p. 488-496.
- Kraemer, K. en J. King (2006). Information technology and administrative reform: will e-government be different? In: *International Journal of E-government Research*, jg. 2, nr. 1, p. 1-20.
- Lievrouw, L. (2011). *Alternative and Activist New Media*. Cambridge: Polity Press.

- Lyon, D. (2001). *Surveillance Society: Monitoring Everyday Life*. Oxford: Open University Press.
- March, J.G. en J.P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- Meijer, A. (2011). Networked Coproduction of Public Services in Virtual Communities: From a Government-Centric to a Community Approach to Public Service Support. In: *Public Administration Review*, vol. 71, nr. 4, p. 598-607.
- Milward, H. en K. Provan (2003). Managing the Hollow State: Collaboration and Contracting. In: *Public Management Review*, jg. 5, nr. 1, p. 1-18.
- Morris, C. (1998). *An essay on the modern state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mozorov, E. (2011). *The net delusion*. New York: Public Affairs.
- Nationale Ombudsman (2013). Jaarverslag van de Nationale Ombudsman, Tweede Kamer der Staten-Generaal 2013-2014, nr. 33 876, 2
- Orlikowski, W. (1991). The duality of technology. In: *Organization Science*, jg. 3, nr. 3, p. 398-427.
- Pestoff, V. (2012). Co-production and the third sector social services in Europe: some crucial conceptual issues. In: V. Pestoff, T. Brandsen en B. Verschuere, *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production* (p. 13-34). New York/Oxon: Routledge.
- RMO (2011). *De nieuwe regels van het spel*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2012). *De buurman en de ingenieur*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
- Rob (2010). *Vertrouwen op democratie*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Siep P., B. Kotterink, F. Kresin, M. Thaens en H. van Duivenboden (2012). *Toekomstig internet. Een verkennend onderzoek naar het toekomstig internet en de gevolgen hiervan op de beleidsterreinen van BZK*. Rotterdam/Delft/Amsterdam: Center for Public Innovation/TNO/Waag Society.
- Schudson, M. (1998), *The good citizen: a history of American civic life*. New York: Free Press.
- Taylor, J. en A. Lips (2008). The citizen in the information polity. In: *Information Polity*, jg. 13, nr. 3/4, p. 139-152.
- Tonkens, E. (2013). *Als meedoen pijn doet. Affectief burgerschap in de wijk*. Amsterdam: Van Gennep.

- Voorberg, W.H., V.J.J.M. Bekkers en L. Tummers (2013). *Embarking on the social innovation journey. A systematic review regarding the potential of co-creation with citizens*. Paper gepresenteerd op de IRSPM-conferentie in Praag op 10-12 April 2013. Rotterdam: Erasmus University/Dept. of Public Administration.
- Willke, H. (1991). *Systemtheorie* (3<sup>e</sup> ed.). Stuttgart/New York: Fisher.
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *De i-overheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zuurmond, A. (1994). *De infocratie*. Rotterdam: Phaedrus.