

# De elektronische overheid is dood? Lang leve de elektronische overheid! Een terugblik en perspectief

Prof. dr. V.J.J.M. Bekkers

Hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en directeur van het Center for Public Innovation dat aan dezelfde universiteit is gevestigd.

## 1. Inleiding

Sedert 1994 is het internet aan een gestage opmars begonnen in het openbaar bestuur, gelet op de grote hoeveelheid websites waarop gemeenten, provincies, departementen, waterschappen en andere organisaties uit de publieke sector zich presenteren. Deze ontwikkeling wordt ook wel e-government genoemd. E-government kan worden omschreven als de inzet van internet en webtechnologie ter ondersteuning c.q. het herontwerp van de relaties die een overheidsorganisatie onderhoudt met groepen in haar omgeving met het oog op de realisatie van een bepaalde toegevoegde waarde. Deze toegevoegde waarde kan betrekking hebben op het vergroten van de interne en externe efficiency (bijvoorbeeld transactiekosten en administratieve lasten), de toegankelijkheid en transparantie van de overheid, de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening en het faciliteren van politieke participatie. Relevante groepen zijn burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden (Bekkers, 2001). Zeker in Nederland werd de inzet van het internet en het World Wide Web gezien als een strategie om de kloof tussen burger en bestuur, tussen overheid en samenleving te verkleinen. Volgens de toenmalige verantwoordelijk minister van overheidsinformatisering in het tweede paarse kabinet (Kok-II), mr. R. van Boxtel, maakte de vormgeving van de elektronische overheid het mogelijk om een nieuw contract met de toekomst op te stellen, terwijl enkele jaren later, het toenmalige kabinet Balkenende-II, sprak van over een 'andere overheid'.

Vanaf ongeveer 2000 zien we echter dat het aanvankelijke brede bereik van de elektronische overheid zich heeft versmald tot het verbeteren van de efficiency en kwaliteit van dienstverlening door de overheid aan burgers en bedrijven (OECD, 2003). Ondanks de massale aanwezigheid op het internet, is het interessant om ruim vijftien jaar later de balans op te maken. Wat heeft het internet overheid en burgers nu gebracht? Wat zijn de maatschappelijke effecten van het internet geweest voor burgers en bedrijven? Zijn de aanvankelijke verwachtingen die men medio en eind jaren '90 van de vorige eeuw formuleerde werkelijkheid geworden? Deze vraag wordt des te relevanter, omdat thans de euforie over de mogelijke zegeningen van het zogenaamde web 2.0, steeds duidelijker wordt. Web 2.0 verwijst naar het zogenaamde sociale internet, waarin burgers niet langer meer de passieve consument van informatie en kennis zijn, maar zelf actief mede vorm geven aan de kennis en informatie die voor hen relevant is. Interactiviteit is deze wereld een veel gehoorde lofzang. Maar zijn deze verwachtingen terecht, als we de balans op maken van de resultaten die de eerste generatie internet heeft gebracht voor het publieke domein?

In dit essay zal ik ten eerste trachten de balans opmaken van 15 jaar internet in de publieke sector zoals deze vorm en inhoud heeft. Daartoe zal ik stil staan bij een aantal mythes zoals deze bij aanvang van de internetrevolutie zijn geformuleerd. Vervolgens zal ik stil staan bij wat mijns inziens de belangrijkste resultaten zijn geweest van de elektronische overheid en waarom deze zijn geboekt. Deze verklaringen bieden ten tweede aanknopingspunten om een voorspelling te doen ten aanzien van de vraag, of de nieuwe generatie internet – web 2.0 - hetzelfde succes zal boeken als de eerste generatie internet toepassingen, of wellicht zelfs meer? Of lopen we in dezelfde val, door onrealistische ambities te koesteren? Om deze tweede doelstelling handen en voeten te geven is het belangrijk om even stil te staan bij de vraag, waarin het ‘oude’ internet (1.0) zich onderscheidde van de nieuwe generatie internet en web (2.0) toepassingen. Vervolgens zal ik de potentie van web 2.0 voor de overheid in kaart brengen, om vervolgens deze ambities te temperen in het licht van mijn eerdere kritiek op de mythes van de elektronische overheid, die nog steeds springlevend zijn.

## **2. De mythen van de elektronische overheid**

Wanneer we kijken naar het discours over de elektronische overheid, dan kunnen we stellen dat in dit discours een aantal mythen prominent naar voren komen; mythen die niet alleen uniek zijn voor Nederland maar die ook in andere Europese landen zijn en worden gekoesterd (Bekkers, 2001; Bekkers & Homburg, 2007). In het openbaar bestuur spelen mythen een belangrijke rol. Enerzijds geven ze zin aan het beleid dat wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Ze kunnen inspireren, ze maken energie en middelen vrij, ze zorgen voor draagvlak en zijn daarmee ook brandstof voor verandering (March & Olsen, 1989). Anderzijds kunnen ze ook verhullen. Ze dragen namelijk bij aan een selectieve kijk op de werkelijkheid, die niet altijd even realistisch is waardoor ze ook kunnen bijdragen aan een ‘tunnelvisie’. Vandaar dat Edelman (1966;1967), kijkende naar de rol van mythen en andere vormen van symboliek in beleid, stelt dat de woorden waarmee het beleid verpakt is erg succesvol kunnen zijn maar dat het beleid zelf faalde: “*words that succeeded and policies that failed*”. Welke mythen worden in het beleid met betrekking tot de elektronische overheid gekoesterd? (Bekkers, 2001; Bekkers & Homburg, 2007).

Ten eerste is er de mythe van *vooruitgang en maakbaarheid*. De idee is dat het internet beleidsmakers en politici de instrumenten in handen zou geven, waardoor niet alleen de kwaliteit van de overheid maar ook die van de samenleving op een hoger niveau zou kunnen worden getild. De idee is dat we aan de vooravond van een grote transformatie van de overheid zouden staan (Bekkers & Homburg, 2007). Het zou gaan om een overheid die efficiënter, integraler, opener, klantvriendelijker zou functioneren. Efficiënter, omdat de inzet van ICT zou bijdragen tot geringere transactiekosten, terwijl ook de administratieve lasten zouden kunnen verlaagd. Open en toegankelijker, omdat relevante informatie 24 per uur en 7 dagen in de week beschikbaar is. Integraler, omdat het mogelijk is om deze relevante kennis en informatie relatief gemakkelijk bij elkaar te brengen in portals en virtuele loketten, alsmede meer maatwerk zou kunnen worden geboden. Dit zou moeten leiden tot een belangrijke bijdrage aan het verbeteren van de

kwaliteit van dienstverlening die op zijn beurt bij zou moeten dragen aan een groter vertrouwen in de overheid.

Echter, de effecten van de inzet van het internet op het functioneren van het openbaar bestuur reiken volgens sommigen nog verder. Ook de kwaliteit van ons leven en werken zou verder worden verrijkt. De Engelse premier Tony Blair verwoordde het als volgt toen de Cabinet- Office de plannen voor het Engelse e-government beleid presenteerde: “*to make lives better for citizens and business*” (Minister for the Cabinet Office, 2005). Vandaar dat ook het verhaal van een *nieuwe en betere overheid* gretig aftrek vond. Dit is de tweede mythe die werd en wordt gekoesterd (Bekkers & Homburg, 2007).

Ten derde is er de mythe van het internet als *neutraal instrument*, dat mits goed toegepast en in de handen van de juiste personen, bovenstaande doelstellingen zou helpen te realiseren. Een instrumentele en voluntaristische opvatting overheerst. Zo omschrijft de OECD e-government als “*the use of information technologies and particularly the internet, as a tool to achieve better government*” (OECD, 2003:23). Bovendien gaat het om het toepassen van nieuwe technologieën, waaraan niet meer te ontkomen is (in termen van determinisme). De keuze om deze technologie te gebruiken is daarmee tevens onvermijdelijk. In de Nederlandse beleidsnota ‘De Digitale Delta’ (Ministerie van Economische Zaken, 1999) volgt uit deze onvermijdelijkheid dan ook de morele plicht om deze technologie hoe dan ook te gebruiken.

Ten vierde is er de *mythe van rationele planning*. De redenering is dat de combinatie van een transformatie van de overheid door middel van complexe en nieuwe technologieën, alleen maar succesvol kan zijn, als deze middelen planmatig worden ingezet. Vandaar dat er veel waarde wordt gehecht om gebruik te maken van allerlei architectuurmodellen alsmede aan de inzet van project- en programmamanagement. Ze dragen ertoe bij dat we niet alleen de complexiteit van de technologie kunnen bedwingen maar ook de grillige en onvoorspelbare organisatorische context waarin deze technologie zou wordt toegepast. Deze wens zien we terug in de discussie over ‘IT-governance’. Belangrijk is dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de inzet van ICT duidelijk zijn belegd. Er moet sprake zijn van een duidelijk regie (OECD, 2003).

De zegeningen die het internet zou brengen, zouden ten vierde vooral ten goede komen aan de *burger als consument*. De vijfde mythe is die van de burger als geëmancipeerde consument die op grond van de aan hem aangereikte informatie beter geïnformeerd zou worden over de diensten van de overheid en het beleid dat werd ontwikkeld, zodat deze de overheid kritischer zou volgen. Hierdoor zou hij beter kunnen bepalen of hij/zij ‘waar voor zijn/haar geld’ krijgt (Homburg & Bekkers, 2007; zie ook Bellamy, 2000).

Zijn de effecten die zijn opgetreden in overeenstemming met de vergezichten die ons werden beloofd? Welke zegeningen kunnen we koesteren?

### **3. De zegeningen van de elektronische overheid**

Wanneer we kijken naar de effecten van de elektronische overheid, dan is het moeilijk vast te stellen of de belofte van een nieuwe en betere overheid daadwerkelijk vorm en inhoud krijgt. De discussie over de effectiviteit van beleid inzake de elektronische overheid wordt namelijk vooral gevoerd in termen van *output*, en niet in termen van *outcomes*, van de gerealiseerde effecten (hoe moeilijk die overigens ook zijn vast te stellen). We zien dit bijvoorbeeld ook terug in allerlei ‘benchmarks’ en monitors. Een bekende Nederlandse monitor is die van Overheid.NL. Het succes van het Nederlandse e-government beleid wordt jaarlijks gemeten aan het aantal diensten dat elektronisch beschikbaar is, waarbij tevens de geavanceerdheid van de aangeboden diensten wordt meegenomen. Voor 2007 is het streven dat 65% van de overheidsdiensten via het internet wordt aangeboden. De conclusie is dat voor burgers 66% van deze diensten elektronisch beschikbaar is en voor bedrijven 68% (Ministerie van BZK, 2007). Het gaat daarbij dus om a) de beschikbaarheid van diensten en b) de aard van beschikbaarheid, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende niveaus. Het eerste niveau is het beschikbaar stellen van informatie over een dienst, het tweede niveau is het downloaden van een aanvraagformulier, het derde niveau is het uploaden van een aanvraagformulier, het vierde niveau is het verrichten van een transactie. Ook zijn er internationale benchmarks, zoals de CapGemini benchmark die ten behoeve van de Europese Unie wordt uitgevoerd. Ook deze is grotendeels qua opzet vergelijkbaar met die van Overheid.nl. Ook zij meten online beschikbaarheid en de geavanceerdheid van het aanbod aan elektronische diensten (Capgemini, 2007). Zo wist België te springen van 50% beschikbaarheid in 2006 naar 60% in 2007, terwijl de geavanceerdheid van de dienstverlening zich bevindt op het niveau van 80%. Nederland kent gedurende diezelfde periode een stijging van 53 naar 63%, terwijl de geavanceerdheid van de dienstverlening 83%. De hoogste mate van geavanceerdheid is volgens Capgemini, gepersonaliseerde, pro-actieve dienstverlening waarbij de overheid grotendeels onzichtbaar allerlei transacties voor de burger verricht.

Wanneer ik zelf de balans opmaak, dan zie ik inderdaad dat overheden, en dan vooral in relatie tot gemeenten (die immers een groot aantal diensten voor burgers en bedrijven aanbieden), zich een plaats hebben weten te verwerven op het internet. Bijna alle gemeenten hebben een digitaal loket, waar bepaalde diensten en producten digitaal kunnen worden aangevraagd zoals een uitsnede uit de burgerlijke stand of uit de gemeentelijke basisadministratie. Ik kijk daarbij even naar de gemeente Echt-Susteren, in Midden-Limburg, een gemeente van ongeveer 30.000 inwoners; de gemeente waar ik naar school ben gegaan. Informatie over producten en diensten – bij elkaar gebracht in een productencatalogus, kan themagewijs worden ontsloten, bijvoorbeeld onder de vlag van ‘leven en wonen’, ‘ondernemen’ en ‘vrije tijd en recreatie’. Raadstukken en andere stukken die in het College van Burgemeester en Wethouders en de Gemeenteraad worden besproken, zijn eveneens toegankelijk.

Kortom, we zien dat vooral de toegankelijkheid en openheid van de overheid is toegenomen. De diensten die worden aangeboden zijn vooral informatie- en contactdiensten. Transacties worden slechts mondjesmaat mogelijk gemaakt. Het gaat dan vooral om het downloaden van enkele schriftelijke of elektronische aanvraagformulieren, het elektronisch versturen van deze formulieren of het uploaden van bepaalde informatie via een elektronisch formulier. Tevens zien we dat de diensten

die worden aangeboden hoofdzakelijk aanbod gericht zijn en nauwelijks of niet vraaggericht. Participatie van burgers via het internet, zowel ten aanzien van verbeteren kwaliteit dienstverlening als ten aanzien van beleid en bestuur, komt nauwelijks structureel van de grond, zij het dat hier en daar wel interessante projecten en experimenten worden opgezet. Hierbij blijft het dan meestal. Websites laten zelden zien dat bijvoorbeeld een gemeente een levendige politieke organisatie is, waarin debat en dialoog over maatschappelijke problemen en beleidsvoornemens plaats vindt. Het accent ligt vooral het weergeven en toegankelijk maken van officiële standpunten, beleidsvoornemens waarover al tot besluitvorming heeft plaats gevonden.

Hoe staat het dan in België? Laten we in Echt de grens oversteken naar Maaseik. Ook daar zie ik grotendeels hetzelfde aanbod van diensten. Kijkende naar een andere Belgische stad – Gent - dan wordt dit beeld bevestigd, zij het dat daar informatie nog additioneel wordt ontsloten door doelgroepen te onderscheiden: jongeren, studenten en aangiften. Een ander interessant verschil tussen enerzijds de websites van Maaseik en Gent en anderzijds de websites van veel Nederlandse gemeenten zijn de elektronische verbindingen naar andere organisaties binnen de betreffende gemeente, daarmee uitdrukking gevende aan het feit dat de gemeente meer is dan een dienstverlenende organisatie, uitdrukking gevende aan de idee dat een gemeente er ook is voor de lokale gemeenschap en daarin ingebed hoort te zijn.

In de beeldvorming over de elektronische overheid overheerst nog steeds de website. Oordeelsvorming over de elektronische overheid vindt vooral plaats in termen van de ‘front office’-activiteiten die worden aangeboden, waarbij de website dan wordt gezien als een manifestatie van het loket waar de feitelijke dienstverlening plaats vindt (deels in het fysieke loket of deels in een ‘call center’). Voor burgers en bedrijven is dit het meest zichtbare deel van de elektronische overheid. Het is echter de vraag of het voor hen, in termen van baten, wel het meest wezenlijke element in de elektronische overheid is? De stelling kan namelijk goed worden verdedigd dat de grootste maatschappelijk effecten van de elektronische overheid vooral in de ‘back offices’ zichtbaar zijn. Daar vindt de verwerking van gegevens plaats, vaak leidende tot allerlei transacties, tot het bindend toebedelen van allerlei rechten en plichten, bijvoorbeeld in termen van het toekennen van een vergunning, een subsidie of uitkering. De facto vindt in deze ‘back offices’ een verbetering van de kwaliteit van dienstverlening plaats, zeker wanneer we kijken naar de mogelijkheden die het werken met basisregistraties - waarin basisgegevens zijn opgeslagen die voor meerdere doeleinden kunnen worden gebruikt - het werken met gekoppelde bestanden en het door middel van ICT herontwerpen van administratieve en gegevensverwerkende processen, kunnen bieden. Het interessante is dat lange tijd het functioneren van de back office en de strategische winst die daar geboekt zou kunnen worden, in Nederlands stiefmoederlijk is bejegend. Het accent lag, met name in de Overheidsloket 2000-filosofie, vooral op het aanbieden van elektronische diensten via de front office. De hierdoor ontstane druk zou vervolgens zijn weerslag hebben op de ‘back office’ die noodzakelijkerwijs gedwongen zouden worden tot aanpassingen. Aandacht voor ‘back office processen’ en de ontwikkeling van datatransferdiensten tussen overheden onderling, kwam pas aan het begin van de jaren ‘2000 op de agenda te staan. Een belangrijke rol daarin speelde het initiatief van Zuurmond (2002) e.a. getiteld ‘De

*Belgen doen het beter*'. Daarin werd aan de hand van de zogenaamde 'Kruispuntbank' in de sociale zekerheid getoond, dat investeringen in back office informatisering, met name in de stroomlijning en koppeling van basisgegevens, veel belangrijker was voor het vlottrekken van de elektronische overheid, alsmede voor het behalen van resultaten, dan presentie op het internet. Het onderkennen van het belang van 'achterkant' van de elektronische overheid zien we de laatste jaren meer terug in het beleid. Er is inmiddels meer aandacht is voor de infrastructuur van elektronische overheid. Welke basisvoorzieningen en verbindingen moeten worden gerealiseerd zodat de dienstverlening aan burgers en bedrijven beter en anders kan worden georganiseerd? Als gevolg daarvan wordt niet alleen nagedacht over een beter en efficiënter gebruik van bepaalde technische voorzieningen (bijvoorbeeld basisregistraties) maar wordt er ook steeds meer aandacht voor het herontwerp van processen.

Verder zien we dat er nauwelijks oog is voor de maatschappelijke effecten van de elektronische overheid, terwijl dat in veel gevallen wel het aspiratieniveau is geweest. We zien primair dat het gaat om informatie over het aanbod van diensten en de condities waaronder dienstverlening plaats vindt; dat er nauwelijks oog is om het functioneren van de elektronische overheid te relateren aan bepaalde maatschappelijke vraagstukken die voor burgers en bedrijven tot de verbeelding spreken, als we kijken naar leefbaarheid, veiligheid, vergrijzing, milieu en verkeer. Het accent ligt primair op het stroomlijnen van de overheid als dienstverleningsmachine, waarbij het succes van dit stroomlijnen wordt afgemeten aan beschikbaarheid van online-diensten. Maar wat is de maatschappelijke bijdrage van de elektronische overheid? Moet die niet verder reiken dan beschikbaarheid en geavanceerdheid van on-line dienstverlening?

Deze ontwikkeling kan tevens worden begrepen uit het huwelijk tussen e-government en 'new public management' als veranderingsideologie. Drijfveer is dan vooral het verbeteren van de dienstverlening in termen van efficiency (Bekkers & Thaens, 2002; Van Duivenboden, Bekkers & Thaens, 2006). Ook al bestaat er in Nederland een programma, getiteld 'ICT en sectoren' (waarbij het accent vooral ligt op de opschaling van ICT in bijvoorbeeld het onderwijs, de veiligheid of in het verkeer en vervoer), toch moeten we constateren dat de elektronische overheid in Nederland niet echt vermaatschappelijkt is. De facto overheerst een interne, aanbodgerichte focus, die getooid is met de termen 'diensten' en 'producten'. Hierin staat Nederland overigens niet alleen, ook in andere landen vindt deze vermaatschappelijking slechts mondjesmaat plaats.

Daarnaast zien we, en dan is de vergelijking met België is interessant, dat er in Nederland sprake is van een strikte scheiding tussen de overheid en samenleving. Overheid en samenleving ontmoeten elkaar nauwelijks in digitale zin, gemeente en gemeenschap worden als relatief losstaande entiteiten weergegeven, waardoor de maatschappelijke inbedding van de elektronische overheid in veel Nederlandse gemeenten, althans in digitale zin, zwak is.

Kortom, is de elektronische overheid dood of springlevend? Wanneer we de vormgeving en prestaties van de elektronische overheid afmeten aan de mythen die eerder zijn geschetst, dan zou je kunnen stellen – bij wijze van provocatie - dat de elektronische overheid dood is of op sterven ligt. Toch is de elektronische overheid springlevend, maar

er heeft zich wel een reïncarnatie voorgedaan. In een andere gedaante leeft hij voort. Vandaar dat het ook interessant is om de eerder beschreven mythes verder te ontrafelen door meer oog te hebben voor de wijze waarop overheden met technologie omgaan? Door in te gaan op de vraag, waarom de elektronische overheid de gedaante heeft die ze thans heeft, kunnen we een eerste inzicht krijgen in het waarom van deze reïncarnatie.

#### **4. De mythen ontrafeld**

We hebben gezien dat de inhoud en de effecten van de elektronische overheid niet altijd overeenkomen met de beloften die ruim tien jaar geleden werden gedaan? Laten we in het licht van de eerder beschreven mythen, een paar kanttekeningen plaatsen; kanttekeningen die ons laten zien dat het gebruik van technologie niet neutraal is, dat de toepassing van technologie en de organisatieveranderingen die daarmee worden beoogd minder maakbaar en universeel zijn dan we vaak denken.

Ook al presenteren beleidsmakers en consultants technologie vooral als een instrument, een middel, de werkelijkheid laat zien dat deze technologie veel minder stuurbaar is dan we doorgaans denken; dat de effecten die worden gerealiseerd veel minder beheersbaar en planbaar zijn. Waarom is dit het geval? Belangrijk daarin is de idee, en waarvoor empirisch voldoende bewijs bestaat, dat de toepassing van ICT in het openbaar bestuur een (organisatie)politieke interventie is. ICT is een machtsbron die wordt aangewend om bepaalde posities, belangen en voorkeuren te realiseren; posities, belangen en wensen die echter niet door iedereen worden gedeeld en die in veel gevallen gevestigde en gegroeide praktijken en werkwijzen en daarmee afgebakende informatiedomeinen binnen en tussen organisaties ter discussie stellen. (Kling, 1987; Bellamy & Taylor, 1998). De ontwikkeling, invoering en het gebruik van ICT vindt daarom plaats in een arena, waarin belanghebbende partijen trachten de vormgeving en het gebruik in bepaalde richting te beïnvloeden. Macht wordt daartoe aangewend, strategieën worden daartoe ontwikkeld (Van de Donk, 1996). Het resultaat is dat de vormgeving van de elektronische overheid veeleer gezien moet worden als de uitkomst van een complex interactieproces tussen allerlei belanghebbende partijen waarin door middel van overleg, onderhandeling, strijd en andere vormen van machtsuitoefening een gedeeld (op opgelegd) beeld ontstaat over de toegevoegde waarde van het internet voor het functioneren van de overheid in het licht van de uitdagingen waarmee die overheid worstelt. In dit interactieproces vindt een selectieproces plaats van relevante probleemdefinities en oplossingsrichtingen. Bepaalde toepassingen worden verworpen, andere worden omarmd. Kortom, de vormgeving van de elektronische overheid kan worden gezien als de uitkomst van een sociaal en politiek proces van constructie (Bijker et al., 1981). Bovendien is dit constructieproces altijd uniek, omdat het plaats vindt binnen de geïnstitutionaliseerde context van een concrete organisatie, van een concrete gemeente, of binnen een concrete beleidssector, of rondom een bepaald beleidsprobleem zoals fraudebestrijding. Dit betekent dat de uitkomsten van elektronische overheid zelden universeel zijn, maar altijd het resultaat zijn van lokale en landelijke interacties en interventies (Davenport et al, 1992, Davenport, 1997).

Bovendien verlopen de interacties tussen deze partijen zelden planmatig maar moet de ontwikkeling en invoering van ICT, zeker daar waar het gaat om grootschalige systemen die de grenzen van organisaties en organisatie-afdelingen overschrijden, eerder worden gezien als een proces van 'bricolage', van wederzijdse aanpassing, van 'trial and error', van improviseren. Ciaborra (2002) ziet systeemontwikkeling en -toepassing dan ook vooral als een zoektocht in een labyrint waarin de deelnemers voortdurend met elkaar strijden over de weg die moet worden ingeslagen in plaats van het volgen van een helder en planmatig opgesteld stroomschema, zeker wanneer belangen en waarden (zoals efficiency versus privacy) op elkaar afgestemd moeten worden. Dit onvoorspelbare karakter neemt verder toe door het feit dat in veel gevallen bepaalde technologiepassingen, wanneer ze eenmaal zijn ingevoerd, een eigen leven gaat leiden, een eigen dynamiek en speelruimte creëren, onbedoelde toepassingen genereren, waardoor bijsturen ook niet altijd even gemakkelijk wordt (Frissen, 2004).

Het 'bricolage'-karakter wordt daarnaast versterkt door een andere ontwikkeling, die met name Nederlandse gemeenten parten heeft gespeeld, terwijl het juist deze gemeenten zijn die in de vormgeving van de elektronische overheid een centrale rol spelen. Rond 2005 bleek dat gemeenten steken lieten vallen en dat de elektronische overheid hortend en stotend tot stil stand kwam (Van Duivenboden.e.a, 2005; Bekkers, et al. 2007). Wat was namelijk het geval? Gemeenten waren niet langer meer in staat om een hele baaierd van beleidsprogramma's waarin ICT een belangrijke rol speelde tijdig en adequaat in te voeren. Hierbij ging het niet alleen om allerlei e-government programma's (sec) die ter hand zouden moeten worden genomen zoals de digitale handtekening DIGID maar ook om beleidsprogramma's (sec) met belangrijke e-governmentcomponenten zoals de omgevingsvergunning. Het absorptievermogen was te gering om deze lawine aan, niet of zwak op elkaar afgestemde beleidsinitiatieven, in te voeren. Bovendien vereiste de invoering hiervan extra geld, kennis en mensen. Alleen het verwoorden en kracht bij zetten van deze claim was voor de gemiddelde I & A- afdeling of de gemiddelde afdeling burgerzaken een brug te ver, gelet op hun relatief zwakke interne (machts)positie. Daarnaast waren zij onvoldoende in staat om de relevantie van deze ICT-ontwikkelingen te verbinden aan de politieke en beleidsmatige prioriteiten van het ambtelijke management, de verantwoordelijke wethouders, het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad. Hun stem werd vaak nauwelijks gehoord, terwijl de belangstelling voor ICT gering is omdat ICT tot de bedrijfsvoering en niet tot de beleidsvoering werd gerekend. Daarnaast ontbrak vaak de nodige kennis en waren softwareleveranciers vaak onvoldoende bereid om de noodzakelijke aanpassingen in hun programmatuur te realiseren. Inmiddels zijn veranderingen doorgevoerd door onder meer de regie te versterken alsmede door zogenaamde i-teams in het leven te roepen die gemeenten met raad en daad bij staan in de implementatie van allerlei initiatieven.

Voeg daaraan toe dat het openbaar bestuur niet functioneert als een goed geoliede machine waarin de tandwielen op elkaar afgestemd zijn, zodat er sprake is van een storingsvrije werking, zoals bovenstaande observatie ook al duidelijk maakt. Kenmerkend voor het openbaar bestuur is juist zijn fragmentatie, vaak ook bewust ontworpen in termen van 'checks and balances', ten gevolge van de grote hoeveelheid van taken, vaak neergelegd in afzonderlijke wetten en regels die binnen bepaalde



domeinen en jurisdicties worden uitgevoerd en die juist gericht zijn op het beschermen van bepaalde waarden en normen. Bureaupolitieke strijd en afstemming is daarmee geen aberratie maar inherent aan functioneren van het openbaar bestuur. Dit is de context waarbinnen de elektronische overheid vorm en inhoud krijgt.

Wanneer we kijken naar de effecten van ICT in het openbaar bestuur, dan zien we in de meeste gevallen ICT leidt tot een bestending c.q. versterking van de bestaande en dus gevestigde posities, praktijken en belangen en referentiekaders. Onderzoek naar de vormgeving van de elektronische overheid laat zien dat de zogenaamde 'reinforcement-hypothese' (Kraemer & King, 1986) die aan het einde van de jaren '80 geformuleerd werd, nog steeds springlevend is (Andersen & Danziger, 2001; Dunleavy, et al. , 2006). De ontwikkeling van vooral aanbodgerichte informatie- en contactdiensten past hierin. Ze zijn relatief onbedreigend. Het verklaart deels ook waarom transactiediensten, die vooral geënt zijn op het delen van informatie en kennis tussen verschillende back offices slechts moeizaam op gang kwamen. Back office integratie daagt namelijk het bestaansrecht van allerlei informatiedomeinen uit. Het verklaart deels ook waarom participatiediensten, gericht het op een stem geven van burgers in de beleidsontwikkeling, vooral in experimenten blijven steken (Norris, 2000).

Hoe staat het met de burger in dit geheel? Kanttekeningen kunnen ook worden geplaatst de idee van de burger als geëmancipeerde, betrokken en geïnteresseerde consument (Bekkers, 2007). Ten eerste leidt volgens Fountain (2001) leidt de nadruk op de burger als klant van de elektronische overheid juist tot een vergroting in plaats van een verkleining van de kloof tussen burger en bestuur. Immers, door een te sterke nadruk op 'het klant zijn' van de burger, wordt vaak te gemakkelijk vergeten dat overheden bezig zijn met de toebedeling van bepaalde waarden. Bij het verstrekken van een uitkering gaat het niet alleen om efficiency maar ook om het toekennen van een bepaalde bestaanszekerheid, gebaseerd op solidariteit waarbij tevens alle gelijke gevallen gelijk en alle ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld (in termen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid). Door de elektronische overheid vooral als een dienstverleningsmachine te presenteren wordt het politieke en rechtsstatelijke karakter van de overheid vergeten. Ten tweede, is het niet juist om burgers als klant te beschouwen, omdat het suggereert dat een burger iets te kiezen heeft. In veel gevallen is hij een onvrijwillige klant, hij kan namelijk voor zijn vergunning, zijn uitkering of voor de reconstructie van zijn wijk niet naar een andere aanbieder toe.

Ten derde is er ook nog sprake van een digitale kloof tussen zij die hun weg wel en niet naar het internet kunnen vinden. Daarbij gaat het de laatste jaren niet zo zeer om de fysieke toegang tot en de materiële beschikbaarheid van een computer met internetverbindingen maar vooral om de kennis en vaardigheden om informatie te kunnen verwerken.

Ten slotte zien we dat burgers vooral '*monitorial citizens*' (Schudson, 1998). De 'gewone' burger blijkt bovendien moeilijk te activeren. Redenen hiervoor zijn onder meer de tijd en energie ('proceskosten') die hiermee gemoeid zijn, alsmede scepsis over de wijze hoe de resultaten worden gebruikt in de uiteindelijke besluitvorming. Burgers zijn in veel gevallen cynisch omtrent de mate waarin overheden daadwerkelijk bereid en in staat zijn om rekening te houden met hun wensen, voorkeuren en inzichten. Vaak overheerst eerder wantrouwen dan vertrouwen. Dit heeft ook iets te maken met de verwachtingen die zij jegens een

overheid koesteren (Berman, 1997; Schudson, 1998; Edwards, 2003). Burgers zijn doorgaans alleen maar bereid zijn actief te participeren in beleids- en besluitvormingsprocessen, indien vitale belangen in het geding zijn. In het algemeen nemen zij een passieve houding aan. Dit betekent echter niet dat zij de overheid en politiek geheel en al links laten liggen. Met name door kennis te nemen van de berichten uit de media (krant, televisie, internet) volgen zij de voornemens van beleidsmakers op de voet.

Kortom, bovenstaande ontrafeling van de mythen die in het kader van elektronische overheid zijn omarmd, laten ons zien waarom de elektronische overheid deels de gedaante heeft zoals hij die heeft; dat ambities struikelen over een weinig realistische inschatting van de geïnstitutionaliseerde context, die altijd lokaal en uniek is en waarin ICT vooral gezien moet worden als een bron van macht die wordt ingezet ter behartiging van specifieke belangen en posities. De planbaarheid en maakbaarheid van een nieuwe en beter overheid is slechts beperkt realiseerbaar. Hetzelfde geldt voor de burger. Zijn betrokkenheid is doorgaans gering.

Tegelijkertijd zien we dat zich een nieuwe generatie van internet en web toepassingen aandient die we web 2.0 noemen. Ook zij mogen zich inmiddels verheugen op een grote mate van belangstelling, niet alleen in het bedrijfsleven maar ook in de publieke sector.

## **5. Van web 1.0 naar web 2.0**

Het web 2.0 mag zich thans op een grote belangstelling verheugen. De belofte van transformatie die zo kenmerkend was voor de start van de eerste generatie internet en webtoepassingen in de jaren '90, doet thans weer van zich spreken. Sommigen spreken over de geboorte van een nieuwe hype.

E-government in België moet bijvoorbeeld dringend een antwoord vinden op de 'on demand' eisen van de nieuwe generatie internetgebruikers. Dat stelde Peter Hinssen, topman van het software dienstenbedrijf Porthus, tijdens zijn 'keynote speech' op het e-government congres in Brussel dat in 2006 werd gehouden ([www.itprofessional.be](http://www.itprofessional.be)). De nieuwe generatie internetgebruikers wil daarom ook dat de overheid op die manier opereert, aldus Hinssen. "Een veertienjarige wil geen dagen wachten op een e-mail-antwoord, maar wil onmiddellijk kunnen chatten met een ambtenaar. In die zin is de 2.0-klant veel veeleisender". Het is, volgens Hinssen, daarom cruciaal dat de overheid naast een consistente aanpak over alle communicatiekanalen heen, ook de back en front end naadloos weet te integreren. In dat verband wordt bijvoorbeeld in een TNO-rapport over de betekenis van web 2.0 voor de overheid gesproken over een '*user generated state*'; een overheid die mede vorm en inhoud krijgt door en in interactie met burgers en bedrijven en waarin de overheid niet langer meer het monopolie heeft op relevante inhoud (Frissen e.a., 2007).

Was is nu zo kenmerkend voor web 2.0? Web 2.0 is een metafoor voor een groot aantal verschillende internet en web toepassingen die met elkaar gemeen hebben dat ze een beroep doen op het delen van kennis, informatie en ervaringen in open en sociale netwerken van gebruikers die voortdurend met elkaar communiceren. Vandaar dat ook wel wordt gesproken over het 'sociale internet' (Bhoulos & Wheelert, 2007). Iconen van web 2.0 zijn instant messaging programma's zoals MSN, vriendennetwerken zoals Hyves

en FaceBook of websites die gebruikers ook in staat stellen om ervaringen in een andere vorm dan tekst zoals foto's, filmpjes en video's te delen Flickr en YouTube. Dit in tegenstelling tot internet en web 1.0 waarbij het accent vooral ligt op het toegankelijk maken en presenteren van kennis en informatie aan een breed publiek. Laten we web 2.0 eens nader onder de loep nemen?

De gebruikers van web 2.0 toepassingen zijn, in tegenstelling tot web 1.0, niet langer meer passieve consumenten van bepaalde kennis en informatie. Zij worden vooral gezien als co-producenten van een inhoud die flexibel en manipuleerbaar is. De inhoud die wordt aangereikt staat niet vast maar wordt veranderd door de toevoegingen en reacties van anderen hierop. Wiki's - en dan met name de internet encyclopedie Wikipedia - zijn hiervan een mooi voorbeeld.

Hierdoor ontstaat een dynamische inhoud; een inhoud die niet alleen kennis representeert maar vooral ook ervaringen; ervaringen die niet alleen gedeeld worden door de uitwisseling van tekst maar waarvan in multi-mediale zin verslag wordt gedaan. Immers foto's, videoclips, muziek en andere geluiden, films etc. kunnen hieraan ook uitdrukking geven. Dit ligt natuurlijk voor de hand, omdat we zien dat zowel de verschillende communicatieinfrastructuren (bijv. internet, televisie, radio en mobiele telefoon) als verschillende applicaties (voor spraak, geluid, beeld en tekst) zijn geïntegreerd. Denk in het laatste geval aan de mobiele telefoon die het niet alleen mogelijk maakt om te telefoneren maar ook om te e-mailen, te internetten, te fotograferen en te filmen. Het delen van deze ervaringen is mogelijk, omdat gebruikers de strategische betekenis van het verbindende karakter van het internet en web onderkennen.

Deze betekenis komt daarnaast in een ander daglicht te staan, wanneer bedacht wordt dat het gaat om het aangaan van verbindingen die permanent, vaak real-time zijn en die een grote groep betreffen. We zien dit met name terug in de idee van instant messaging, waarbij de communicatie niet langer meer één-op-één plaats vindt (zoals de e-mail doet). Communicatie vindt plaats tussen vele gebruikers tegelijkertijd, terwijl deze gebruikers veelal 'always on' zijn, altijd bereikbaar zijn; en dit ook willen zijn om ervaringen met elkaar te delen. Met als gevolg dat er allerlei webachtige, virtuele organisatiepatronen ontstaan, die gebaseerd zijn op het delen van een bepaalde belangstelling of bepaalde ervaringen. Hyves en Facebook zijn voorbeelden hiervan maar ook allerlei blogs. Deze netwerken zijn wellicht in onze ogen virtueel, maar in de ogen van de veelal jongere gebruiker zijn ze uiterst reëel: ze maken deel uit van hun dagelijkse leven en werken waarbij je vrienden zowel reëel als virtueel zijn.

Daarnaast zien we dat in het delen van deze ervaringen, beelden en beeldmateriaal een belangrijke rol speelt. We zien dit bijvoorbeeld terug in de grote populariteit van YouTube waarop filmpjes worden geupload; filmpjes die over van alles en nog gaan. We zien de beelden ook terug in de grote populariteit van kaartmateriaal, geografische informatie en geografische informatiesystemen die het mogelijk maken om kennis, informatie en relaties op een andere manier toegankelijk te maken, namelijk locatie-georiënteerd. Een vraag naar een restaurant in de buurt van een toevallige stad, is door het gebruik van Google Maps een relatief eenvoudige zaak. Beelden spelen ook een rol in virtuele omgevingen zoals SecondLife waarin het ook gaat om het op een andere manier, in interactie met anderen, vormgeven van je eigen 'gedroomde' andere werkelijkheid, uitdrukking gevende aan je eigen fantasieën, voorkeuren en wensen die je deelt met anderen.

Tevens laat Google Maps als voorbeeld zien dat het belangrijk is dat informatie en kennis die wordt gedeeld of die moet worden ontsloten, zo veel mogelijk in overeenstemming is met de

individuele behoeften van de gebruiker die zoveel mogelijk pro-actief wordt bediend, via allerlei signaleren en abonnementen en profielen. Maatwerk is gewenst. Immers een gebruiker heeft geen behoefte aan een lijst met restaurants in de hele stad, maar juist aan specifieke informatie over restaurants in een bepaalde wijk. Bovendien wil hij graag weten wat anderen van dit restaurant vinden in termen van bijvoorbeeld prijs/kwaliteit. Een voorbeeld is de Nederlandse Iens-website, waarop oordelen van consumenten over bepaalde restaurants worden ontsloten.

Wat betekenen deze ontwikkelingen voor het e-governmentbeleid zoals dat de afgelopen jaren vorm en inhoud heeft gekregen?

## **6. Op weg naar de elektronische overheid 2.0**

De elektronische overheid is niet dood, maar hij leeft, zo hebben we zojuist betoogd; alleen in een andere gedaante. Betekenen de nieuwe ontwikkelingen die we hebben gevangen onder de vlag van web 2.0 dat wellicht, uit de cocon van de eerste generatie e-government, een prachtige nieuwe vlinder het daglicht zal zien? Wat zijn dan kansen? En, wat zijn dan bedreigingen, in het licht van de eerder in kaart gebrachte kanttekeningen bij de mythen van de elektronische overheid?

### **6.1 Kansen**

Voor de elektronische overheid biedt web 2.0 een aantal kansen die vooral liggen op het terrein van a) meer geïndividualiseerde en pro-actieve vormen van dienstverlening met de burger als regisseur, b) het delen van kennis, informatie en andere ervaringen gericht op het ondersteunen van processen van gemeenschappelijke beeldvorming en genereren van leerervaringen, en c) het gebruik maken van beelden. Laten we deze drie kansen eens nader verkennen.

#### *Geïndividualiseerde en pro-actieve vormen van dienstverlening met de burger als regisseur*

De informatieverstrekking over de vorm en condities van dienstverlening is thans vooral massafabricage. Via productencatalogi wordt voor iedereen standaardinformatie aangeboden. Van de ene kant kan door web 2.0 hierin meer maatwerk worden geboden door bepaalde informatie meer en beter te koppelen, zodat burgers eerder en beter weten welke ontwikkelingen en beleidsvoornemens van belang zijn. Dit veronderstelt echter wel dat profielen worden aangemaakt. Het is echter de vraag of het initiatief primair bij de overheid zou moeten liggen, te meer daar deze slechts in beperkte mate in staat is dit maatwerk te kunnen leveren, ook in het licht van de specifieke situatie van een burger of een bedrijf. Door het initiatief meer te laten liggen bij burgers wordt ook tegemoet gekomen aan het privacyvraagstuk. Immers, betere en meer geïndividualiseerde dienstverlening veronderstelt in veel gevallen 'Big Brother' (Frissen, 1996). Door burgers meer mogelijkheden te bieden om via profielen zelf invloed te geven op de aard, omvang en intensiteit van de informatieverstrekking door de overheid, bepaalt hij/zij zelf welke informatie ('content') voor hem relevant is en bepaalt hij zelf welke aantasting van de persoonlijke levenssfeer hij al dan niet acceptabel vindt. De persoonlijke internetpagina zoals die thans wordt ontwikkeld in Nederland, is daarvan een embryonale manifestatie. Informatieverstrekking door de overheid is daarmee niet alleen maar een zaak van de overheid maar wordt mede vorm

gegeven (in termen van coproductie) door de overheid. Zogenaamde mash-ups kunnen dit faciliteren. Mash-ups zijn innovatieve websites die twee of meer bestaande, externe databronnen op het internet combineren, met als resultaat nieuwe informatie, dikwijls gepresenteerd met een verrassende interface waardoor geïndividualiseerde informatie kan worden ontsloten of kan worden aangeboden. Door gebruik te maken van een signaalabonnement (RSS-toepassingen) komt realtime informatie beschikbaar op bijvoorbeeld de individuele startpagina van iemands pc, via een e-mail of via een sms-bericht op de mobiele telefoon. Een bekende mash-up is Everyblock, waar de inwoners van Chicago informatie kunnen halen over gepleegde misdaden in hun postcodegebied, maar ook zich kunnen informeren over horecacontroles, bouwvergunningen en dergelijke. In de Nederlandse context kennen we Misdaadkaart of Alarmeringen.nl. Via RSS-feeds kun je de informatie over alarmeringen weer gebruiken in de eigen RSS-toepassing die via Google Reader snel toegankelijk kunnen worden gemaakt (www. Ambtenaar 2.0). Een zelfde principe zou bijvoorbeeld toegepast kunnen worden met het actief ter beschikbaar stellen van informatie over de status van bijvoorbeeld bouwvergunningen of wijzigingen in ruimtelijke bestemmingsplannen die betrekking hebben op de locatie waar iemands huis zich bevindt.

#### *Delen van kennis ter ondersteuning van beeldvorming en beleidsleren*

Belangrijk in web 2.0 is het mobiliseren van de collectieve intelligentie, gebaseerd op het vrij toegankelijk delen van kennis, informatie en ervaringen, binnen een losgeorganiseerde groep van burgers en bedrijven (Frissen e.a., 2007). Dit betekent dat het monopolie van de overheid op de kennis over bepaalde ontwikkelingen, die zowel betrekking kunnen hebben op de ontwikkeling van beleid, de kwaliteit van de dienstverlening, de toepassing van wet- en regelgeving in het kader van de uitvoering van beleid, de kwaliteit van handhaving en toezicht en de evaluatie van de resultaten van beleid wordt opengebroken. Hierdoor ontstaat ruimte voor vormen en processen van 'creatieve concurrentie' (Teisman, 1997). Juist door de confrontatie van verschillende soorten van kennis, van verschillende perspectieven op de aard en omvang van bepaalde problemen en uitdagingen alsmede op mogelijke oplossingsrichtingen, kan nieuwe kennis ontstaan, kunnen verrassende combinaties ontstaan, waardoor het leervermogen van al deze processen kan worden versterkt. Web 2.0 toepassingen maken het aldus mogelijk dat rondom deze processen in combinatie met specifieke beleidsproblemen of specifieke overheidsdiensten virtuele beleidsgemeenschappen ontstaan die door middel van interactie, communicatie en het delen van kennis en ervaringen bijdragen aan een beter presteren van de overheid door het leervermogen van de overheid te versterken (Bekkers, 2004). Hierin past ook het gericht vragen naar en ruimte bieden aan de oordelen die burgers en bedrijven zelf hebben over de kwaliteit van dienstverlening of de kwaliteit van handhaving en toezicht. Door burgers en bedrijven actief de mogelijkheid te bieden hun kennis en ervaring te delen met bijvoorbeeld ambtenaren en bestuurders kan niet alleen de inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening of de handhaving worden verbeterd. Ook het proces van dienstverlening of het proces van handhaving kan hierdoor worden verbeterd (bijvoorbeeld in termen van wat werkt wel en wat werkt niet, wat is wel en niet goed toepasbaar).

Ook hier zien we dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties niet langer meer de ontvanger van beleid en diensten zijn maar actief worden aangesproken op hun mogelijke rol als coproducent. Een voorbeeld is de Nederlandse UWV- de uitvoeringsorganisatie voor de sociale zekerheid - die steeds meer de oordelen van uitkeringsgerechtigden, verzameld op

een apart forum op de UWV site, gebruikt voor het verbeteren van de kwaliteit van hun uitvoering.

### *Beelden*

Een van de meest interessante ontwikkelingen die zich thans aftekenen is dat beelden steeds belangrijker worden, hetgeen ook past in een zich ontwikkelende beeldcultuur (Castells, 1996; Elchardus, 2001). Dit betekent dat beelden, die immers steeds gemakkelijker kunnen worden geproduceerd via allerlei multimedia- en simulatietechnieken, ook actief kunnen worden gebruikt in de dienstverlening door de overheid en de communicatie over allerlei beleidsontwikkelingen en –voornemens. Immers, een beeld zegt meer dan duizend woorden – met alle gevolgen van dien, ook in termen van manipulatie. Beelden spelen in web 2.0 een belangrijke rol. Wat zouden de kracht van beelden kunnen betekenen voor een nieuwe vormgeving van de elektronische overheid?

Ten eerste biedt beelden die gebaseerd zijn op kaartmateriaal en geografische informatiesystemen interessant mogelijkheden. Immers veel informatiebehoeften van de burger zijn locatiegebonden, terwijl geografische informatiesystemen het mogelijk maakt informatie en kennis aan elkaar te koppelen op grond van bepaalde geografische coördinaten, zoals een postcode. Google Maps is een mooi voorbeeld. We zien daarom dat steeds meer overheden hun dienstverlening en informatieverstrekking opnieuw inrichten door meer en geavanceerder gebruik te maken van kaart en andere geo-informatie. Een voorbeeld is bijvoorbeeld de gemeente Voorst. Bovendien biedt juist geo-informatie de mogelijkheid om meer maatwerk naar postcode, wijk of buurt te leveren.

Ten tweede zou door middel van foto's en videofilmjes meer informatie kunnen worden aangeboden over bijvoorbeeld het dienstverleningsproces en welke stappen een burger of een bedrijf hierin zou moeten zetten.

Ten derde zouden overheden ook veel meer gebruik kunnen maken van virtual reality om burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven door middel van een gesimuleerde omgeving uit te nodigen zelf vorm te geven aan bijvoorbeeld de inrichting van een plein, van een industrieterrein, van een winkelcentrum of van een wijk. Een voorbeeld is de gemeente Tilburg die burgers de mogelijkheid bood om door drie ontwerpen voor de aanpassing van een plein in het centrum van de stad te wandelen; ontwerpen die toegankelijk werden gemaakt door middel van driedimensionale virtual reality en waarop ze vervolgens konden stemmen. Daarentegen zou een gemeente ook binnen SecondLife een plek kunnen creëren waarin ze complexe bouw- of reconstructieprocessen simuleert en burgers en bedrijven uitnodigt hierover mee te denken en mee te ontwerpen. Dit alles om via beelden beter van elkaar te kunnen leren, een gedeeld begrip te krijgen van de aard van de problematiek, van mogelijke aanpakken en van de gevolgen van die aanpakken.

## **6.2 Bedreigingen**

Desalniettemin kent deze weg ook voetangels en klemmen (Frissen e.a., 2007).

Belemmeringen die deels nieuw zijn maar die deels ook al eerder samenhangen met de kritiek die ik naar voren heb gebracht op de eerder beschreven mythes van de elektronische overheid.

### *Kwaliteit informatievoorziening*

Wil een overheid bovenstaande kansen pakken, dan veronderstellen pro-actieve en instant vormen van dienstverlening, een informatiehuishouding die in hoge mate geïntegreerd is; een overheid waarvan de raderen niet alleen naadloos in elkaar overlopen maar die eigenlijk zou moeten functioneren als een organisch geheel. Dit veronderstelt een optimaal functionerende overheidsbrede infrastructuur, die echter moeizaam tot stand komt.

Kenmerkend voor de overheid is juist de strijd tussen verschillende informatiedomeinen waarin informatie en ICT worden gezien als machtsbronnen ter bestendiging van gegroeide praktijken en gevestigde belangen. Het zou naïef zijn om te veronderstellen dat met de komst van web.2.0 hieraan een einde zou komen. Ze zijn juist bij uitstek kneedbaar, juist door het belang dat ze hechten aan interactiviteit. Dat maakt de inzet van web 2.0 bij uitstek tot een arena voor trekken en duwen, die moeilijk te beheersen en te plannen is.

Ook is het naïef om te veronderstellen dat allerlei meta-informatiesystemen die aangeven waar bepaalde informatie voorhanden is en door bepaalde 'robots' kan worden opgehaald, hierin per definitie verandering zouden kunnen brengen. De vraag naar waar bepaalde informatie zich bevindt, en hoe deze kan en mag worden ontsloten, zal ook in het geval van meta-informatiesystemen, een bureaupolitieke twistappel blijven. Transparantie en toegankelijkheid zijn geen neutrale begrippen, omdat sommige partijen juist baat en andere juist geen baat hebben bij een het toegankelijk maken van bepaalde informatie. En ook hier geldt dat het dan vaak gaat om informatie en die kennis die bij uitstek in allerlei back offices is opgeslagen; back offices die als een kip op hun gouden ei blijven zitten. En in sommige gevallen is dat ook wenselijk met het oog op het veiligstellen van bepaalde waarden, zoals de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Juist in het geval van vormen van instante en pro-actieve dienstverlening staat de privacy van burgers fundamenteel ter discussie: wat is de prijs die we daarvoor bewust maar vaak ook onbewust wensen te betalen. Wordt hiervoor een publiek debat gevoerd?

### *Zorgvuldigheid*

Dat geldt ook voor het omarmen van 'instante' vormen van dienstverlening. Wellicht is het in sommige gevallen juist raadzaam, met het oog op zorgvuldigheid en rechtszekerheid, om niet direct te reageren. De radicale openbaarheid en transparantie die door sommigen, wanneer ze spreken over de mogelijkheden die web 2.0 biedt, prediken en voor mogelijk houden, kan ook wel eens het omgekeerde effect hebben, namelijk schijnopenbaarheid en schijntransparantie. Zeker in grote complexe organisaties met een politiek karakter, is vaak belangrijk dat niet altijd alles in vroeg stadium ter beschikking van iedereen staat. Deliberatie en afweging, schikken en plooiën, gedijen namelijk niet altijd in de openbaarheid en hebben soms geborgenheid en beschutting nodig.

Daarnaast stelt het 'instante' karakter van web 2.0 hoge eisen aan de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie. Juist omdat een overheid rechten en plichten toebedeelt en burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties beslissingen nemen in het licht van overheidsinformatie (bijvoorbeeld investeringen, het al dan niet verkopen van een huis, het aanvragen van een vergunning etc.), is het belangrijk dat deze informatie betrouwbaar is. Dit vereist een hoge mate van kwaliteit en zorgvuldigheid in de verstrekking ervan. Snelheid omwille van de snelheid kan dan eerder contraproductief zijn. Kortom, gewaakt moet worden om de notie van een betere overheid zoals die in een van onze mythes naar voren wordt gebracht, per definitie gelijk te stellen met een 'snelle, instante overheid'.

### *De geëmancipeerde burger*

Een andere mythe die weer om hoek komt kijken is de die van de geëmancipeerde burger. Met name ten aanzien van web 2.0 zien we dat de veronderstelling door sommigen wordt gepredikt dat meer interactie ook meer emancipatie zou kunnen inhouden. Ook daar moet een pas op de plaats worden gemaakt. De behoefte aan meer interactie met de overheid wordt niet bepaald door de technologische mogelijkheden die daartoe door web 2.0 worden geboden. Interactie wordt bepaald door de mate waarin burgers vertrouwen in de wijze waarop een overheid hun belangen behartigt en de tijd en energie die ze daaraan willen besteden. Eerder heb ik betoogd dat burgers over het algemeen een latente houding aannemen ten aanzien van de overheid en alleen in het geweer komen als vitale belangen in het spel zijn. Monitorial citizenship is dat genoemd. Web 2.0 zal hieraan in wezen niets veranderen. Het enig wat web 2.0 hieraan toevoegt, is dat wanneer burgers de idee hebben dat vitale belangen geschaad zijn, web 2.0 het mogelijk maakt om zich razendsnel als groep te organiseren. De wijze waarop jongeren Hyves, YouTube en MSN hebben gebruikt om hun protest tegen de zogenaamde 1040-norm in het middelbare onderwijs kracht bij te zetten, is in dat verband een interessante casus. Een andere bijdrage die web 2.0 aan monitorial citizenship bij kan dragen is dat juist het werken met profielen en sigaanabonnementen burgers eerder en beter in staat stelt om te kijken welke ontwikkelingen en voornemens op voor hen relevante terreinen hun belangen zou kunnen schaden.

Opvattingen over burgerschap en de rol van web 2.0 hierin brengen me op een andere interessante belemmering. Het gaat namelijk om de verhouding tussen web 2.0 en de representatieve democratie. Als we zien hoe weinig ruimte er in Nederland is voor door het internet ondersteunde vormen participatie in beleidsontwikkelingsprocessen, dan heeft dit alles te maken met de wijze waarop politici en bestuurders hun belangen en posities, die ze hebben verkregen op grond van een de notie van representatie en het primaat van de politiek, veilig stellen; veilig stellen door juist heel weinig ruimte te bieden voor bijvoorbeeld vormen van interactieve beleidsontwikkeling. Hierin zijn ze zeer succesvol gebleken. Het interactieve karakter van web 2.0 en de mogelijkheden er zijn om kennis te delen en dialoog te organiseren, staan echter haaks op de verworvenheden en praktijken van de representatieve democratie. Het is de vraag, of juist dit democratische en participatieve potentieel wel voldoende benut zou kunnen worden, wanneer we verwijzen naar de eerder geformuleerde 'reinforcement hypothese'. Deze hypothese stelt namelijk dat de wijze waarop technologie wordt ingezet in het openbaar bestuur vooral ten dienste staat van gevestigde belangen en praktijken.

### **6.3 Balans**

Kortom, ik denk enerzijds dat web 2.0 voor de overheid interessante mogelijkheden kan bieden om de elektronische overheid om een hoger niveau te tillen. Die kansen moeten ook gepakt worden en zijn voor een overheid ook noodzakelijk om als legitiem te worden beschouwd, zeker in de ogen van jongeren generaties waarvoor web 2.0 deel uitmaakt van hun dna. Gewaakt moet worden voor een situatie waarin een overheid langs de lijnen van web 1.0 blijft opereren en een samenleving die zich bedient van de mogelijkheden die web 2.0 biedt. Anderzijds denk ik dat het belangrijk is om in dat streven naar verbetering, realistische verwachtingen te blijven koesteren en ons niet te zeer moeten laten leiden door een aantal mythen die ons blikveld op wat 'zou kunnen' vertroebelen. Er is duidelijk een



toekomst voor de elektronische overheid, waarin web 2.0 een rol zal gaan spelen. De elektronische overheid leeft verder, hij is niet dood. Maar hoe die overheid 2.0 er uit zal zien, dat zal toch nog grotendeels een open vraag zijn, die vooral lokaal wordt ingevuld en dat maakt het ook spannend en interessant. Gewaakt moet worden voor allerlei hemelbestormende bespiegelingen.

### **Noot**

Dit essay is een bewerking van de zogenaamde 'Gentse lezing' die eerder op 7 oktober 2008 is uitgesproken aan de Hogeschool van Gent.

### **Literatuur**

- Andersen, K. V., & Danziger, J. N. (2001). Impacts of IT on Politics and the Public Sector: Methodological, Epistemological, and Substantive Evidence from the "Golden Age" of Transformation. *International Journal of Public Administration*, 25(5), 591-627.
- Bellamy, C., & Taylor, J. (1998). *Governing in the Information Age*. Buckingham: Open University Press.
- Bekkers, V.J.J.M., (2001), De mythen van de elektronische overheid. Over retoriek en realiteit, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 4., pp. 277-295.
- Bekkers, V. J. J. M. (2001). De strategische positionering van e-government:. In H. P. M. v. Duivenboden & A. M. B. Lips (Eds.), *Klantgericht werken bij de overheid* (pp. 49-66). Utrecht: Lemma..
- Bekkers, V.J.J.M & M. Thaens (2002), E-government op een kruispunt van wegen, in: *Bestuurskunde*, nr. 8, pp. 328-337.
- Bekkers, V.J.J.M. (2004) Virtual policy communities and responsive governance: redesigning on-line debates, in: *Information Polity*, vol. 9., nr. 3/4, pp. 193-204.
- Bekkers, V. (2007), *Beleid in beweging*. Den Haag: Lemma
- Bekkers, V.J.J.M., Duivenboden, H. van, Thaens, M. & Zouridis, S. (2007). Hoe groot is het absorptievermogen van gemeenten? *TIEM: tijdschrift voor informatie en management*, 17, 10-15.
- Berman, E. (1997), Dealing with Cynical Citizens, in: *Public Administration Review*, nr.2, pp. 105-112.
- Bijker, W. E., Hughes, T. P., & Pinch, T. J. (Eds.). (1981). *The Social Construction Of Technological Systems*. Cambridge: MIT Press
- Bekkers, V.J.J.M. & Homburg, V.M.F. (2007). The Myths of E-Government: Looking Beyond the Assumptions of a New and Better Government. In: *Information Society*, 23(5), 373-382.
- Bellamy, C., (2000) Modelling Electronic Democracy: Towards Democratic Discourses for an Information Age. In: *Democratic governance and new technology*, J. Hoff, I. Horrocks & P. Tops (eds.). London/New York: Routledge, pp. 33-54.
- Boulos, K.M.N., Wheeler, S., (2007) The emerging Web 2.0 social software: an enabling suite of sociable technologies in health and healthcare education. *Health Information and Libraries Journal* Vol. 24., No. 1.
- Capgemini (2007), *The user challenge benchmarking. The supply of online public services*, Brussels: EU/DG Information Society and Media
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture*. Blackwell, Cambridge.

- Ciborra, C. (2002). *The Labyrinths Of Information*. Oxford: Oxford University Press.
- Davenport, T., R. Eccles and L. Prusak (1992), Information Politics, in: *Sloan Management Review*, vol. 34, no: 1, pp. 53-65
- Davenport, T. (1997), *Information Ecology: Mastering the information and knowledge environment*. Oxford: Oxford University Press
- Donk, W.J.H. van de (1996), *De arena in schema*. Assen: Van Gorcum
- Duivenboden, H. van e.a. (2005), *Puzzelen met prioriteit*, Utrecht: Capgemini
- Duivenboden, H., V. Bekkers & M. Thaens, Creative Destruction of Public Administration Practices: An Assessment of ICT-Driven Public Innovations, in: *Bekkers, V.J.J.M., M. Thaens & H. van Duivenboden (eds.), Information and Communication technology and Public Innovation: Assessing the ICT driven modernization of public administration*, Series on Innovation and the Public Sector, IOS Press, Amsterdam/Berlin/Oxford/Tokio/Washington, 2006, pp. 230-243.
- Dunleavy, P. et al (2006, *Digital era governance*, Oxford: Oxford University Press
- Edelman, M. (1967). *The Symbolic Use of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.
- Edelman, M. (1977). *Political Language. Words that Succeed and Policies that Fail*. New York: Academic Press.
- Edwards, A. (2003), *De gefaciliteerde democratie*. Utrecht: Lemma
- Elchardus, M. (2002), *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo
- Frissen, P. (1996), *De virtuele staat*. Schoonhoven: Academic Service
- Frissen, V. (2004). *De domesticatie van de digitale wereld*. Delft/Rotterdam: TNO (oratie EUR)
- Frissen, V et. al (2007), *Naar een user-generated state? De impact van nieuwe media voor overheid en openbaar bestuur*. Delft: TNO
- Kling, R. (1987). Computerization as an Ongoing Social and Political Process. In G. Bjerkness, P. Ehn & M. Kyng (Eds.), *Computers and Democracy*. Avebury: Aldershot
- Kraemer, K. L., & King, J. L. (1986). Computing and Public Organizations. *Public Administration Review*, 46(Special Issue), 488-496
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- Minister for the Cabinet Office. (2005). *Transformational Government - Enabled by Technology*. London: Minister for the Cabinet Office
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007), *Publieke dienstverlening 65% elektronisch*. Meting 2007, Den Haag: BZK/Overheid heeft Antwoord©
- Ministerie van Economische Zaken, *De digitale delta*, Den Haag: Ministerie van EZ, 1999.
- Norris, P. (2000), *A virtuous circle*. Cambridge: Cambridge University Press
- OECD (2003), *The e-government imperative*, Paris: OECD
- Schudson, M. (1998). *The Good Citizen. A History of American Civic Life*. New York: The Free Press
- Teisman, G. (1997), *Sturen via creatieve concurrentie*. Nijmegen: KUN
- Zuurmond, A. e.a. (2002), *De Belgen doen het beter*. Manifest. Den Haag: Zenc