

SMART GOVERNANCE IN NEDERLAND: FEIT OF FICTIE?

Dit artikel maakt deel uit van een serie van vier artikelen over Smart Governance in Nederland. Het eerste artikel is een introductie op het concept Smart Governance en beschrijft in welke mate de huidige programma's van de overheid bijdragen aan de realisatie van Smart Governance. Het tweede artikel focust op de vraag in hoeverre de landelijke programma's leiden tot daadwerkelijk slimmer beleid op decentraal niveau. Thema's in dit artikel zijn de automatisering, basisregistraties en beleidsvorming. Het derde artikel kijkt naar de kansen en mogelijkheden die Smart Governance bieden in de relatie tussen de overheid en externe stakeholders zoals burgers en bedrijven. Thema's in dit artikel zijn participatie, digitale Stelsel Omgevingswet en werken met sensoren. Het laatste artikel in de serie wordt gewijd aan internationale voorbeelden van Smart Governance.

De Nederlandse overheid is al decennia bezig met het realiseren van een digitale overheid. Digitalisering in Nederland is altijd gekoppeld aan slimmer werken, betere dienstverlening en administratieve lastenverlichting. Vraag rijst dan op: Wat is nou precies een slimme overheid? In dit artikel wordt eerst beschreven wat Smart Governance is en wat burgers en bedrijven zouden mogen verwachten van een slimme overheid. Daarna wordt een overzicht gegeven van de initiatieven die de overheid heeft ondernomen in de afgelopen decennia om invulling te geven aan Smart Governance. In de voorlopige conclusie kijken we in welke mate de initiatieven invulling geven aan het concept Smart Governance. 'Voorlopig', omdat wij deze serie ook schrijven om reacties op te wekken.

OVER STAN GEERTMAN

Prof. Dr. Stan Geertman is hoogleraar Planning Support Science binnen het 'Urban futures' onderzoeksprogramma van het Departement Sociale Geografie en Planologie (SGPL) van de Universiteit Utrecht (UU). Zijn expertise ligt specifiek bij Planning Support Systemen (PSS) en de beleidsondersteunende rol die dergelijke systemen (kunnen) vervullen in de ruimtelijke planning.

Wat is Smart Governance?

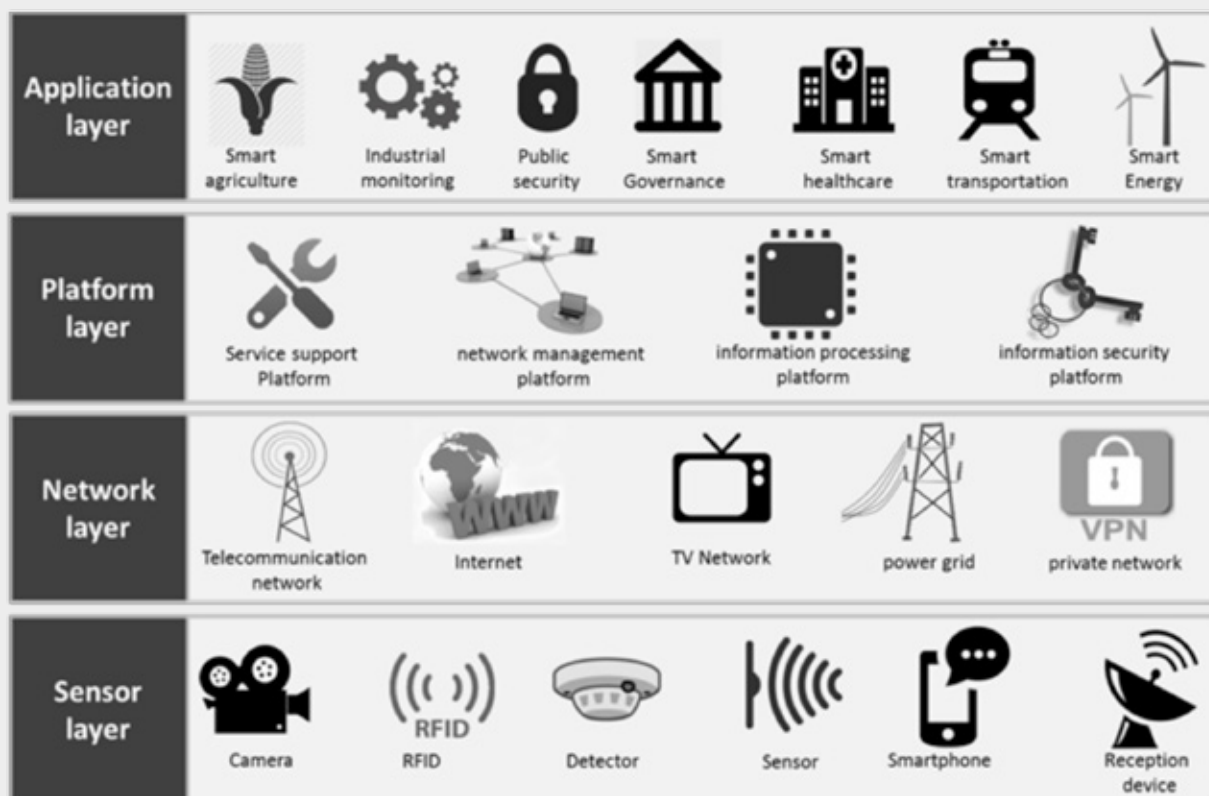
De vraag: 'Wat is Smart Governance?' lijkt simpel, maar blijkt toch lastig om eenduidig te beantwoorden. Smart Governance wordt algemeen gezien als onderdeel van het overkoepelende concept Smart City. Echter, daarna doemt direct de vraag op 'Wat is een Smart City?', met andere woorden, wanneer is een stad een Slimme Stad? Ook dit blijkt niet eenvoudig, hoewel er in de (wetenschappelijke) literatuur al vele definities zijn gegeven. Voor onze reeks sluiten wij aan bij een brede en veel geciteerde definitie van het concept Smart City: '...when investments in human and social capital and traditional (transport) and modern (ICT) communication infrastructure fuel sustainable economic growth and a high quality of life, with a wise management of natural resources, through participatory governance.' (Caragliu et al. 2011 p. 70). Deze definitie uiteenrafelend blijkt een Slimme Stad vier kenmerken te bezitten, die we ook in de (wetenschappelijke) literatuur tegenkomen: technologie; duurzaamheid; menselijk en sociaal kapitaal; en governance. Laten we elk van die kenmerken eens nader beschouwen.

Voor wat betreft de 'technologie' stellen vele auteurs een 'Smart City' gelijk aan een stad vol met Informatie en Communicatie Technologie (ICT). Li (2016) onderscheidt aan de technologiekant van een Slimme Stad een viertal technologielagen (zie Figuur 1).

De sensor-laag binnen deze infrastructuur bezit vooral een functie om (big) data te verzamelen die vervolgens via de netwerk-laag kan worden verspreid. De daar bovenop gelegen platform-laag kan dan worden gezien als een soort basisvoorziening waarin alle data goed bereikbaar worden opgeslagen en gepresenteerd. Tot slot omvat de bovenste applicatie-laag de verschillende toepassingsterreinen om van al die opgeslagen data gebruik te kunnen maken. Hoewel dit een heldere structuur oplevert, is een stad bestaande uit deze vier lagen - oftewel een berg ICT - natuurlijk nog niet direct een Slimme Stad, hoewel die ICT wel een onmisbaar element ervan vormt.

Naast de 'technologie' vormt 'duurzaamheid' het tweede karakteristieke kenmerk van een Slimme Stad. De oorsprong hiervan kan worden gevonden in de relatie die vaak wordt gelegd tussen het Smart City concept en het begrip 'Smart Growth' (zie bijvoorbeeld Burchell et al. 2000; Daniels 2001; Harrison and Donnelly 2011). 'Smart Growth'





Figuur 1: Vier lagen van de Smart ICT infrastructuur (Li 2016)

is een Amerikaans duurzaamheidsconcept, gericht op het terugdringen van de ongebreidelde verstedelijking ('Urban Sprawl'), waarvan eindeloze voorsteden ('suburbs') het meest tot de verbeelding sprekende resultaat vormen. In feite promoot het 'Smart Growth' begrip het beter nadenken over de lange-termijn effecten van het korte-termijn handelen en het maken van goede afwegingen tussen de drie dimensies van duurzaamheid: ecologie, economie, en sociaal. Daarmee hebben we tevens de twee belangrijkste betekenissen van het duurzaamheidsbegrip gegeven (zie bijv. Alexander and Tomalty 2002; Brundtland report 1987).

Als derde kenmerk van een Slimme Stad naast 'technologie' en 'duurzaamheid' staat 'menselijk en sociaal kapitaal'. Dit kenmerk stelt dat een Slimme Stad behoefte heeft aan creatieve en geschoolde mensen, aan diverse soorten opleidingen, aan allerlei soorten kennis en aan innovatieve ideeën (Kourtit et al. 2012; Nam and Pardo 2011; Neirotti et al. 2014; Papa et al. 2013). Feitelijk gaat het daarbij om de ontwikkeling van een kenniseconomie (Hollands 2008), welke 'smart solutions' weet voort te brengen als een uitkomst van de inzet van menselijk en sociaal kapitaal (Nam en Pardo 2011).

En als vierde essentiële kenmerk van Slimme Steden kan 'governance' worden genoemd (Nam & Pardo 2011). Governance impliceert een manier van overheidsbesturen die gericht is op het samenwerken tussen actoren, variërend van publieke instanties, marktpartijen en burgers (Teisman

2006). Bij governance staat centraal de samenwerking tussen betrokkenen in beleidsvorming en -uitvoering.

Bij Smart Governance gaat het dan om de combinatie van voorgaande kenmerken in het kader van de beleidsontwikkeling en -uitvoering. De mate waarin de verschillende kenmerken terugkomen of de accentuering ervan kunnen uiteraard verschillen. Zo spreken Giffinger e.a. (2007) over Smart Governance wanneer er sprake is van actieve participatie van actoren (stakeholders) in besluitvormingsprocessen, voldoende transparantie van beleidssystemen, de aanwezigheid van publieke diensten en voldoende kwaliteit van politieke strategieën. Andere auteurs wijzen op gedeeltelijk andere kenmerken van Smart Governance als effectievere samenwerking, leiderschap, publieke participatie, transparantie in besluitvorming, publiek-private samenwerking, efficiënte communicatie, gegevensuitwisseling, en integratie van diensten en applicaties (zie bijvoorbeeld Chourabi et al. 2012; Nam en Pardo 2011). Weer anderen leggen een meer expliciete verbinding tussen governance en ICT om van Smart Governance te kunnen spreken. Zo zorgen (big) data, data warehousing en monitoring tools ervoor dat de informatie-/kennis-basis van de overheid wordt vergroot (zie bijv. Leydesdorff and Deakin 2011; Batty et al. 2012). En zorgen ICT instrumenten als sociale media, internet, Planning Support Systemen (PSS) ervoor dat de inbreng van en samenwerking tussen diverse actoren in het beleidsproces wordt ondersteund (zie bijv. Hoon et al. 2013). >

Kortom, een term als Smart Governance is een behoorlijk diffuus begrip, waarin echter wel de vier genoemde kenmerken van het Smart City begrip (technologie; duurzaamheid; menselijk en sociaal kapitaal; governance) terugkomen, al is het in wisselende mate. In de volgende paragraaf kijken we eerst naar de verschillende stappen die de Nederlandse overheid de afgelopen decennia heeft gezet richting Smart Governance.

Welke stappen zijn in Nederland gezet om te komen tot een slimme overheid?

In 1994 is het Nationale Actieprogramma Elektronische Snelwegen gelanceerd. Het doel van dit programma was om een digitale infrastructuur te realiseren en om de telecom (overheid)bedrijven te privatiseren. Bij de evaluatie van dit programma in 1998 was één van de belangrijkste opmerkingen dat de focus veel meer zou moeten komen te liggen bij het daadwerkelijke gebruik van de digitale infrastructuur: 'Voor de komende periode is het wenselijk de nadruk in het beleid te verschuiven naar de ontwikkeling van diensten, informatie-inhoud en het gebruik van ICT, inclusief het gebruik door de overheid, zonder dat de noodzaak van een adequate infrastructuur buiten beeld verdwijnt.' Onder leiding van de toenmalige Minister van Boxtel werd vervolgens het ambitieuze actieprogramma Elektronische Overheid gelanceerd met een drietal doelen: goede elektronische toegankelijkheid van de overheid, betere publieke dienstverlening en verbeterde interne bedrijfsvoering bij de Rijksoverheid. Ter sprake kwamen onder meer het aan elkaar koppelen van afzonderlijke registraties en het publiceren van kamerstukken via een web-portaal. Veel belangrijker was dat er voor het eerst wordt gesproken over 'het opzetten van basisregistraties waarmee dubbelingen in gegevensbestanden kunnen worden voorkomen.'

In 1999 werd dit gevolgd door de Nota Digitale Delta waarin de ambities werden vertaald naar een aantal pijlers. De eerste pijler was de (tele)communicatie-infrastructuur - het internet - waarvan de capaciteit duidelijk achterbleef bij de groeiende vraag. Bij de tweede pijler ging het om kennis en innovatie waarbij nadrukkelijk werd ingestoken op meer samenwerking tussen publieke en private partijen om gezamenlijk de ICT-mogelijkheden feitelijk in de praktijk in te zetten. De derde pijler betrof de 'toegang en vaardigheden' waarmee de overheid ervoor wilde zorgen dat zoveel mogelijk mensen konden werken met computers. Verder was er nog een pijler rondom het aansluiten van regelgeving bij online dienstverlening (veel wetgeving ging niet uit van de mogelijkheid van het internet). De laatste en wellicht meest opmerkelijke pijler was de inzet van ICT in de publieke sector: 'In 2002 moet minimaal een kwart van de publieke dienstverlening langs elektronische weg plaatsvinden.'

In 2000 werd het 'Contract met de Toekomst' uitgebracht wat inging op de veranderde relatie tussen de overheid en de samenleving. Hierin stond centraal dat scheidslijnen vervagen en de overheid en de samenleving steeds meer naast in plaats van onder elkaar komen te staan. Bovendien was

er toen al het beeld dat steeds meer apparaten 'slim' en 'onderling verbonden' zouden worden (Internet of Things) en dat de fysieke en digitale wereld zouden integreren: 'De volgende fase van de informatiemaatschappij zal naar het zich laat aanzien worden gekenmerkt door een ICT-evolutie, waarbij de virtuele wereld integreert in de fysieke wereld. Elektronische communicatie en informatie-uitwisseling vindt dan minder plaats via speciaal ontworpen apparaten, zoals de pc, maar via alledaagse gebruiksvoorwerpen, zoals koelkasten of koffiezetapparaten.'

Nadat in 2001 het ICTU (ICT Uitvoeringsorganisatie) was opgericht ter ondersteuning van ICT-projecten, werd in 2003 het Actieprogramma Andere Overheid gepubliceerd. Het doel van dit programma was het slimmer organiseren van de rijksoverheid, het verminderen van regels, het anders opstellen van het beleid en het vernieuwen van de relatie met provincies en gemeenten (saneren van uitkeringen uit Rijksfondsen en prestatievergelijkingen). In 2008 wordt het NUP (Nationale-Uitvoeringsprogramma Betere Dienstverlening en e-overheid) uitgebracht waarin werkafspraken staan tussen het 'Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) over de ontwikkeling, implementatie, aansluiting, beheer en gebruik van de basisvoorzieningen op het gebied van e-overheid.' In 2010 wordt het NUP omgedoopt in het i-NUP waarin feitelijk de basisregistraties staan zoals deze nu grotendeels zijn geïmplementeerd. Dit wordt gezien als 'gezamenlijk de basisinfrastructuur opzetten voor de realisatie van de e-overheid.' Wanneer we dit afzetten tegen de eerder genoemde kenmerken van het Smart City concept zou je dit als een zeer duurzame ontwikkeling kunnen karakteriseren in de betekenis dat het korte-termijn handelen nadrukkelijk is verricht in het licht van lange-termijn effecten. Zo bezien heeft de overheid dus haar taak zeer duurzaam opgevat.

In 2013 werd in het regeerakkoord een ambitie uitgesproken die lijkt op de uitspraak die eerder in 1999 al was gedaan voor 2002, namelijk dat in 2017 alle dienstverlening van de overheid digitaal is. Deze aanpak heet 'Digitaal 2017'. In 2014 volgde de benoeming van Bas Eenhoorn als de Nationale Commissaris Digitale Overheid (Digicommissaris). Het meest recente programma is de Digitale Agenda 2020 van de VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) en KING (Kwaliteit Instituut Nederlandse Gemeenten). Dit programma uit 2015 richt zich op 'het zelf opzetten en uitvoeren van collectieve projecten' rondom de thema's 'efficiënt samenwerken aan digitale dienstverlening, de informatiesamenleving en e-overheid', vergroten van het innovatievermogen gemeenten, stroomlijnen van gemeentelijke processen en impuls geven in het opdrachtgeverschap richting softwareleveranciers.' In deze aanpak proberen decentrale overheden collectief te komen tot generieke oplossingen voor digitale dienstverlening. Dit lijkt daarmee een breuk met de grotere individuele vrijheid die voorheen bestond en heeft geleid tot een grote verscheidenheid aan ICT systemen en applicaties voor hetzelfde doel in overheidsorganisatie. Daarnaast speelt er op centraal niveau de

transitie naar een nieuw DIGID-systeem: Idensys. Idensys gaat verder dan het digitaal authenticeren van burgers, maar moet ook het online aankopen veiliger maken. Zo kan via eenzelfde systeem geverifieerd worden of iemand wel oud genoeg is om bepaalde websites te bezoeken (online gokken) of producten (alcohol en sigaretten) te bestellen. Hiermee vervagen nadrukkelijk de scheidslijnen tussen digitale identificatie bij overheden en bedrijven.

Wat opvalt in bovenstaande is dat in de beleidsontwikkeling de rol van de ICT – de 'technologie' - steeds expliciet voorop staat, op enige afstand gevolgd door die van de 'duurzaamheid' (het huidige handelen plaatsen in het licht van toekomstige effecten) en de 'governance' (bijv. de veranderende relatie tussen centrale en decentrale overheid), en op verdere afstand gevolgd door die van het 'menselijk en sociaal kapitaal' (bijv. het bevorderen van kennis en innovatie). Het lijkt erop dat op dit laatste terrein nog een hele wereld valt te winnen, hetgeen opvallend is gezien alle uitingen ten aanzien van 'Nederland als Kennisland'.

Voorlopige conclusie en toekomstverwachting

Wanneer we voorgaande proberen samen te vatten en van een conclusie proberen te voorzien dan komen de volgende gedachten op. Ten eerste kan worden geconcludeerd dat de Nederlandse overheid met de vorming van basisregisters zichzelf van een sterke informatiebasis heeft voorzien. Het feit dat vele basisgegevens slechts eenmalig worden verzameld en meermalig door vele partijen en voor vele toepassingen kunnen worden benut, betekent een enorme efficiëncyslag. Dat dit geen eenvoudige zaak is blijkt wel wanneer er wordt gekeken naar andere initiatieven tot oprichting van een landsdekkende informatievoorziening (bijv. politie). In dat opzicht is er een heel duurzaam systeem opgericht.

Ten tweede kan worden geconcludeerd dat ondanks de hoeveelheid woorden in nota's over de relatie tussen overheid en burger, vele ICT ontwikkelingen binnen de overheid toch sterk intern gericht zijn geweest. Het ging er vaak om de eigen informatievoorziening eerst op orde te krijgen (interne efficiëntie). Pas in een later stadium gaat het om ICT voor het naar buiten toe communiceren van het overheids-handelen richting externe partijen. En daar zit dan ook meteen een andere grote uitdaging: hoe de informatiebasis van de overheid meer te benutten in de communicatie met de burger en private partijen. En pas heel veel later en met aanmerkelijk minder nadruk gaat het om het gebruik van ICT voor het actief betrekken van niet-overheidspartijen bij de beleidsvorming (bijv. participatie). Dit laatste staat eigenlijk nog in de kinderschoenen en vormt een grote uitdaging voor de naaste toekomst.

Ten derde en aansluitend op voorgaande valt op dat er op het gebied van 'governance', dus de samenwerking tussen overheid, markt en burgers, nog heel wat valt te verbeteren. Nu is de relatie er nog een van vooral eenzijdige informatieverstrekking, vanuit de overheid naar externe par-

tijen, waarbij de ICT ervoor zorgt dat dit in toenemende mate digitaal plaatsvindt (bijv. digitale rapporten; digitale bestemmingsplannen). Wat hieraan vooralsnog ontbreekt, is de inzet van ICT voor de tweezijdige communicatie, anders dan het beschikbaar stellen van een emailadres. De organisatie hiervan, dus de 'governance', is een vraagstuk apart en reikt veel verder dan enkel het oprichten van een ICT platform. En wanneer dit op een goede manier gebeurt, zou dit ook het eerder genoemde menselijk en sociaal kapitaal in de maatschappij beter kunnen aangespreken en benutten.

Ten vierde kan in dat kader ook worden nagedacht over de opkomst van big data en de wijze waarop hiermee, mede in relatie tot de opgerichte basisregistraties, toegevoegde waarde valt te creëren. Dit is een heel uitdagend vraagstuk waarop razendsnel vele marktontwikkelingen plaatsvinden en waarbij het vooralsnog de vraag is welke rol de overheid hierin voor zichzelf ziet. Daarop aansluitend kan verder worden geconcludeerd dat vele Smart City ontwikkelingen toch vooral worden geïnitieerd vanuit de markt. De vraag is dan of de overheid, gezien de veelheid aan verschenen rapporten, vooral achter de snelle marktontwikkelingen aanholt of dat ze daar ook nog enige richtinggevende rol in heeft te vervullen? Wanneer we kijken naar de ICT ontwikkelingen van de afgelopen decennia dan geldt wellicht het eerste. Wanneer we kijken naar de data standaardisatie ontwikkelingen in diezelfde tijd dan geldt aanmerkelijk meer het tweede. De sterke gerichtheid op de vorming van uniforme en eenduidige basisregisters heeft ertoe geleid dat de overheid in toenemende mate de beschikking heeft over een tamelijk unieke en sterke informatiebasis voor haar beleid. We zullen later in de reeks zien dat dit zeker geen gemeengoed is in overheidsland.

Kortom, vele goede ontwikkelingen zijn gaande die vallen te scharen onder de noemer Smart Governance. Tegelijkertijd dienen zich vele nieuwe ontwikkelingen aan (bijv. Big Data) welke het concept van Smart Governance verder zinvolle invulling kunnen geven. Bovendien staan nog diverse terreinen binnen Smart Governance open waarop nog echt een slag te winnen valt, als bijvoorbeeld de communicatie tussen overheid en externe partijen en daarmee tevens het benutten van de kennis van de burger en private en semi-publieke partijen ten behoeve van beleidsvorming en implementatie.

In de vervolgafleringen van deze reeks zullen wij hier verder op ingaan. Mocht u in de tussentijd al willen reageren dan kunt u uw reactie sturen naar s.vantuijl@vicrea.nl. Uw inzending zal in de volgende publicatie worden meegenomen en van een reactie worden voorzien door de auteurs. •