

De platform-overheid.

Door Guido Bayens

Guido Bayens is partner bij Adviesgroep Novius.



Ons leven, de wereld, wordt meer en meer beheerst door partijen als Facebook, Instagram, Airbnb, Uber, Coursera en Wikipedia. Daarnaast kennen we ook typisch Nederlandse partijen zoals Marktplaats, Funda en Werkspot. Kenmerkend is dat de initiatiefnemers een op internet gebaseerd platform ontwikkelen en beheren en dat veel bedrijven of particulieren zorgen voor de inhoudelijke vulling ervan. Het verdienmodel is gebaseerd op reclame-inkomsten, op een percentage van de omzet die via het platform loopt en op het verkrijgen van waardevolle data. Een tweede kenmerk is dat deze partijen een extreem sterke positie in de markt en daarmee ook een sturende invloed op de samenleving hebben weten te bereiken.

De vraag die ik in dit hoofdstuk onderzoek is: kan ook de overheid gebruikmaken van digitale platformen om op moderne en efficiënte wijze sturing te geven aan maatschappelijke ontwikkelingen en tevens op moderne wijze haar taken en doelen te realiseren?

De term ‘platform’ verwijst in dit verband naar een voorziening via internet waarop vele partijen informatie kunnen inbrengen en uitwisselen. In algemene zin kan een online-platform omschreven worden als een technologische, economische en sociaal-culturele infrastructuur voor het faciliteren en organiseren van online sociaal en economisch verkeer tussen gebruikers en aanbieders, met (gebruikers)data als brandstof (Van Dijck, Poel en De Waal, 2016).

Het platform Marktplaats.nl is een typisch voorbeeld: iedereen die iets wil verkopen, kan dit op de website Marktplaats.nl aanbieden. Iedereen die iets wil aanschaffen, kan hier zoeken in het enorme aanbod. Dagelijks worden zo’n 350.000 nieuwe advertenties voor uiteenlopende artikelen geplaatst. De organisatie achter Marktplaats krijgt een kleine vergoeding voor elke geplaatste advertentie.



De platformoverheid

Bieden digitale platformen kansen voor een moderne overheid? Kan de overheid via platformen invloed uitoefenen op maatschappelijke processen? Kan de overheidsdienstverlening verbeteren of efficiënter worden door de inzet van platformen? In 'De overheid digitaliseert!' (G. Bayens, STAD 2015) is beschreven dat – in weerwil van de publieke opinie – de Nederlandse overheid internationaal gezien koploper is als het gaat om digitale dienstverlening. De overheid schuwt innovaties op dit gebied niet. Ik ben dan ook niet verbaasd dat sommige overheidsorganisaties de weg van de platformoverheid al aan het bewandelen zijn. Later in dit hoofdstuk geef ik hiervan enkele voorbeelden.

Laten we eerst eens kijken naar de ambitie van de Nederlandse overheid. Staatssecretaris Keijzer (ministerie van EZK), staatssecretaris Knops (ministerie van BZK) en minister Grapperhaus (ministerie van J&V) stuurden in juni 2018 de Tweede Kamer een brief over de Nederlandse Digitaliseringsstrategie. Bij deze brief was het rapport Nederlandse Digitaliseringsstrategie: **Nederland digitaal - Hier kan het. Hier gebeurt het** als bijlage gevoegd. Het volgende citaat is overgenomen uit dit rapport.

ADEQUATE INFORMATIE-VOORZIENING EN OVERHEIDSDIENST-VERLENING

'De overheidsdienstverlening aan burgers en ondernemers wordt uitgevoerd door honderden verschillende organisaties. Deze organisaties moeten tegelijk als één overheid optreden, proactief optreden, naadloos doorverwijzen naar andere diensten, regie op gegevens bieden en ervoor zorgen dat het totale dienstverleningspakket van de overheid – in termen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid – de 'doenbaarheidstoets' doorstaat.'

Deze zeer forse ambitie levert het beeld op van de overheid als een conglomeraat van naadloos samenwerkende organisaties, dat voorziet in een geoliede en transparante dienstverlening aan burgers en bedrijven. Als we ons realiseren dat de overheid een deel van haar taken heeft uitbesteed aan zelfstandige bestuursorganen en private organisaties, dan zien we dat ze de lat erg hoog legt. Achter deze ambitie schuilt de noodzaak van een samenhangende informatiehuishouding van honderden organisaties. Dat wil zeggen, er is overeenstemming over gegevensdefinities, authentieke bronnen van gegevens, de beschikbaarheid van gegevens, uitwisselingsafspraken, correctiemechanismen et cetera. Dit vergezicht is niet nieuw. Al minstens twee decennia lonkt de belofte van de moderne informatietechnologie: door systemen van talloze organisaties aan elkaar te koppelen, realiseren we de geschetste overheid als moderne dienstverlener. De praktijk bleek echter weerbarstig.

Er zijn meerdere redenen te noemen waarom het ideaalbeeld van een overheid als hoog geautomatiseerde dienstverlener nog niet in alle opzichten tot stand is gekomen. Uit tal van discussies, onderzoeken en zelfs parlementaire enquêtes komt stevast een aantal barrières naar voren, zoals gebrekkig opdrachtgeverschap, gebrek aan deskundigheid binnen de overheid, te ruim gestelde ambities, tegengestelde bestuurlijke of 'managerial' belangen en de weerbarstig-

heid van bestaande systemen. De techniek schrijdt voort. Eerdergenoemde voorbeelden als Google, Uber en Marktplaats laten zien dat in technische zin landelijke en mondiale platformen gerealiseerd kunnen worden. De techniek voor de ontwikkeling van landelijke platformen is dus beschikbaar, maar daarmee zijn de eerdergenoemde barrières om concrete resultaten te bereiken niet verdwenen. Toch is het de moeite waard om na te denken over mogelijkheden die bijdragen aan het realiseren van de ambitie uit de Nederlandse Digitaliseringsstrategie. Daarbij zou gekeken kunnen worden naar domeinen of maatschappelijke taken waarvoor de Nederlandse overheid zich verantwoordelijk voelt, zoals arbeidsmarkt, onderwijs, gezondheidszorg, milieu en energievoorziening. Zou het mogelijk zijn binnen deze of andere domeinen te komen tot bewuste beïnvloeding van maatschappelijke processen en moderne dienstverlening op basis van platformen? Zou het mogelijk zijn via door de overheid beheerde digitale platformen het gedrag van burgers en bedrijven in de democratisch afgesproken richting te beïnvloeden? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moeten we eerst ingaan op een meer dieperliggende politieke en bestuurlijke vraag.



De rol van de overheid: nachtwakerstaat, verzorgingsstaat of platformstaat?

De rol van de overheid is vaker geclas-
sificeerd in de (te) simpele termen
van nachtwakerstaat en verzorgings-
staat, waarbij de eerste vaak wordt
geprojecteerd op de 19^e eeuw en de
tweede op de na-oorlogse periode van
de 20^e eeuw. De afgelopen decennia
is de verzorgingsstaat meer en meer
ter discussie gesteld. Het idee van
de zelfredzame burger kwam daarbij
meer centraal te staan in het beleid.
Politieke uitgangspunten als eigen
verantwoordelijkheid, eigen risico en
vrije keuzes staan nu meer voorop in
het denken en de beleidsmatige verta-
ling ervan.

Aan de andere kant kunnen we con-
centratie van macht en informatie
waarnemen, vooral als gevolg van
toenemende technologische moge-
lijkheden. Met enige overdrijving: alle
kennis van de wereld in de computers
van Google, alle mogelijke product-
leveringen door Amazon en Ali Baba,
de grootste logiesverschaffers in
de organisaties van Bookings.com
en Airbnb, het grootste taxibedrijf
in de vorm van Uber, Microsoft als
bijna-monopolist op het gebied van
essentiële bedrijfssoftware, Netflix als
dominante cultuurverspreider, Face-
book en Instagram als heersende par-
tijten in het sociale verkeer. Ook in de
maakindustrie zijn dergelijke concen-
traties zichtbaar, met China voorop
als 'de werkplaats van de wereld'. Ook
op bestuurlijk gebied is sprake van

concentratie, met een Europese Unie
als meest invloedrijke voor ons land.
Deze ontwikkelingen roepen de vraag
op of er door de Nederlandse overheid
nog iets te (be)sturen valt? Worden de
macht en de invloed van de Neder-
landse overheid niet steeds verder
ingeperkt door deze ontwikkelingen,
ingeklemd tussen de EU en private
bedrijven met mondiale macht? En
wat betekent dit voor het vertrouwen
dat burgers hebben in de overheid?
Daarmee komt de vraag aan de orde of
de Nederlandse overheid de wil en het
vermogen heeft om een democratisch
tot stand gekomen stempel te druk-
ken op de inrichting en werking van de
samenleving. Het 'willen' is een kwes-
tie van politieke voorkeur, waarop ik
in dit hoofdstuk niet nader inga. Wat
betreft het 'kunnen' dient zich een
interessante mogelijkheid aan in de
vorm van de platformoverheid.

De overheid als hoedster van platformen

Geholpen door moderne informatietechnologie kan de overheid een nadrukkelijke rol spelen in de gang van zaken binnen de Nederlandse samenleving. Trok de overheid in de verzorgingsstaat veel werkzaamheden naar zich toe, in de platformstaat kan de overheid veelal volstaan met het bieden van betrouwbare platformen, waarmee ze maatschappelijke processen faciliteert. Hierbij zal in veel gevallen nadrukkelijke sprake zijn van publiek-private samenwerking, waardoor de kracht en het succes van het platform kan toenemen. Net als de kracht van Marktplaats, Independer, Buienradar of Funda. Laten we dit illustreren met een voorbeeld.

Neem nu de arbeidsmarkt. Het lag in de lijn van de verzorgingsstaat om mensen die buiten het arbeidsproces terecht waren gekomen 'onder de arm' te nemen en er zo voor te zorgen dat zij weer konden terugkeren in het arbeidsproces. De voormalige Arbeidsbureaus, later omgevormd tot Centra voor Werk en Inkomen en inmiddels UWV Werkbedrijf vervullen een belangrijke rol in de bemiddeling tussen vraag en aanbod van arbeid. De dienstverlening verliep voor een belangrijk deel door contacten tussen medewerkers van deze uitvoeringsinstanties van de overheid en de werkgevers enerzijds en de werkzoekenden anderzijds. Zou een platform hierin een verbetering kunnen opleveren?

UWV zou in de eerste plaats kunnen zorgen voor een (inter)nationaal vraag- en aanbodplatform, waarbij werkgevers en werkzoekenden direct met elkaar in contact kunnen komen, dus zonder tussenkomst van UWV-medewerkers. UWV zorgt voor een robuust, gebruiksvriendelijk platform, dat kwalitatief hoogwaardige informatie over banen en werkzoekenden bevat. Uiteraard in lijn met de privacywetgeving. Het platform biedt ook een slim matchingssysteem gebaseerd op big data en 'artificial intelligence'. Werkzoekenden en werkaanbieders komen via het platform rechtstreeks met elkaar in contact. De rol van UWV Werkbedrijf is hierop aanvullend. Soms hebben werkzoekenden en werkaanbieders hulp nodig van deskundige arbeidsbemiddelaars. Daarnaast vervullen de medewerkers van UWV Werkbedrijf ook nog onder meer een belangrijke rol als het gaat om een proactieve interventie op het moment dat bedrijven voornemens zijn over te gaan tot collectief ontslag.

Eenmaal tot stand gebracht kan dit platform ook ingezet worden door gemeenten (werk en re-integratie) en private arbeidsbemiddelaars, zoals uitzendbureaus en re-integratiebedrijven. En ook onderwijsinstellingen kunnen aansluiting zoeken op dit platform, door bij- en nascholingsmogelijkheden aan te bieden en door leerlingen die op zoek gaan naar een stageplaats of baan actief toe te leiden naar het arbeidsmarktplatform.



Doordat het platform beschikt over uitstekende matchingsmechanismen zal een directe koppeling tussen vraag en aanbod tot stand komen. Er is voor een deel van deze groep geen mense-lijke tussenkomst nodig, noch vanuit gemeenten of UWV, noch vanuit priva- te bemiddelingsbureaus.

Overheidsplatformen

Zoals gezegd kan de overheid op meerdere terreinen zorgen voor het ontwikkelen en onderhouden van dergelijke platformen. Op meerdere terreinen worden hiertoe ook al de nodige initiatieven ondernomen.

- **Cultureel erfgoed.** De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), onderdeel van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, heeft gezorgd voor meerdere plat- formen om informatie te ontsluiten over cultureel erfgoed, archeologie en kunst in Nederland. De RCE heeft niet alles in eigen bezit of in eigen huis, maar faciliteert de samenwer- king tussen uiteenlopende belang- hebbenden en belangstellenden.
- **Wetenschap.** Het Nationaal Plat- form Open Science heeft als doel om openbaar toegankelijke we- tenschappelijke publicaties en (herbruikbare) data te ontsluiten en beschikbaar te stellen. Enkele voorbeelden.
 - **Cultuur.** Sinds 2008 zijn via de web- site www.europeana.eu 50 miljoen gedigitaliseerde objecten, zoals boeken, tijdschriften, films, foto's en muziek, beschikbaar, inclusief slimme zoek- en filtertechnieken. Dit is het resultaat van de samen- werking tussen duizenden Europese archieven, bibliotheken en musea. Europeana wordt gefaciliteerd door de Europese Commissie.
 - **Topografie.** De Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) is een digitale kaart van Nederland, waarop gebouwen, wegen, wa- terlopen, terreinen en spoorlijnen eenduidig zijn vastgelegd. De kaart is op 20 centimeter nauwkeurig en bevat veel details zoals je die in werkelijkheid ook ziet. Denk aan bo- men, wegen, gebouwen, kortom: de inrichting van de fysieke omgeving. Gemeenten, provincies en water- schappen maken de BGT samen met de ministeries van Economische Zaken (EZ) en Defensie, Rijkswater- staat en ProRail. Iedere bronhouder is verantwoordelijk voor zijn eigen stukje van de digitale kaart.
 - **Ondergrondse infrastructuur.** Het Kadaster biedt inmiddels vele plat- formen, waarbij overheid en private partijen nauw samenwerken. Een voorbeeld is de informatie over diverse ondergrondse netwerken (kabels, leidingen et cetera). Via de WIBON (Wet informatie-uitwisse- ling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken) zijn bedrij-

ven die netwerken in bezit hebben en beheren verplicht onder meer locatiegegevens in een gezamenlijk register of gekoppelde registers vast te leggen. Plannemakers en 'grondroerders' kunnen zich daardoor op de hoogte stellen van aanwezige infrastructuren onder de oppervlakte.

Private initiatieven

Naast initiatieven van de overheid zijn er tal van vergelijkbare initiatieven vanuit private partijen, waarbij het echter gaat om zaken met een groot maatschappelijk belang of effect. Daarom is ook hier vaak sprake van een zekere regulerende en sturende werking door de overheid. Enkele voorbeelden.

- **Gezondheidszorg.** Het Landelijk Schakelpunt (LSP) is een beveiligd netwerk waar zorgaanbieders op kunnen aansluiten en waarmee medische gegevens snel kunnen worden uitgewisseld. Huisartsen, huisartsenposten, apothekers en medisch specialisten kunnen hun computersysteem op dit netwerk aansluiten. Hiervoor moet het systeem aan strenge beveiligingseisen voldoen. Individuele personen dienen toestemming te verlenen om (een deel van) hun medische gegevens op deze manier uitwisselbaar te maken.

- **OV-chipkaart.** Het reizen met de OV-chipkaart wordt mogelijk gemaakt door een samenwerkingsverband met deelnemers als: alle ov-bedrijven, distributiepartijen, mobiliteitsaanbieders, servicepartijen en financiële instellingen. Via een landelijk platform worden reisgegevens van miljoenen gebruikers uitgewisseld, waardoor de individuele reiskosten kunnen worden afgerekend.

- **Elektronisch betalen.** We staan er bijna niet meer bij stil, maar ook voor het elektronisch betaalverkeer wordt gebruikgemaakt van een omvangrijk platform, waardoor financiële instellingen, bedrijven, winkels, websites en consumenten betalingen kunnen verrichten.

Bijdrage aan maatschappelijke vraagstukken

De overheid kan door de inzet van platformen een belangrijke bijdrage leveren aan actuele vraagstukken, zoals duurzaamheid en mobiliteit. Via platformen kan er bijvoorbeeld gewerkt worden aan een optimale inzet van grondstoffen en energie of kunnen managementplatformen ontwikkeld worden voor een optimaal, multimodaal vervoersmanagement van personen en goederen, waarbij een nieuwe balans gevonden wordt tussen sturing door de overheid en gemaakte keuzes door bedrijven en individuen. Een ander voorbeeld betreft de combinatie van verschuivingen op de arbeidsmarkt en onderwijs: via 'massive open online courses' (MOOC's) kan de overheid voorzien in de massale



behoefte aan opleidingen, om-, bij- en nascholing.

Werken met platformen biedt de overheid nieuwe instrumenten om afgesproken beleidsdoelen te realiseren. Immers, een platform is niet alleen een technische aangelegenheid, maar creëert tevens kansen om tot bestuurlijke arrangementen te komen waarbij meerdere partijen betrokken zijn. Met nadere woorden, platformen die een dominante positie innemen op bijvoorbeeld de arbeidsmarkt, de woningmarkt, in de zorg, bij energietransitie, openbaar vervoer, cultuur, onderwijs en wetenschap, zullen ook gepaard gaan met multilaterale samenwerkingsafspraken tussen uiteenlopende overheden en private partijen. Dit is een iteratief proces. Dominante platformen zullen partijen dwingen tot nauwere samenwerking en andersom: sterke samenwerkingspartners kunnen een dominant platform tot stand brengen. Op deze wijze kan de doorzettingsmacht van de overheid toenemen op terreinen die we liever niet overlaten aan een of twee private partijen met louter een winstogmerk.

Big brother of individuele vrijheid?

Het idee dat de overheid mede via platformen haar bestuurlijke verantwoordelijkheid en dienstverlening op moderne wijze kan realiseren, kan ook de vraag oproepen of de overheid daarmee niet te veel macht naar zich toe trekt. Daar kan tegenovergesteld worden dat mogelijke particuliere initiatiefnemers deze rol gaan invullen als de overheid deze laat liggen. Wat de gevolgen hiervan kunnen zijn, blijkt uit voorbeelden als Uber en Airbnb, die de nodige onrust veroorzaken in respectievelijk de taxiwereld en de huizenmarkt in Amsterdam. Het bigbrotherrisico kan beheerst worden doordat overheidsinitiatieven meer dan private onder democratisch toezicht tot stand komen.

Men kan zich ook afvragen of het platform haaks staat op het idee dat we burgers en bedrijven niet 'als nummer' maar 'als mens' willen zien. Dit hangt af van het doel van het platform. Als het gaat om zaken als objecten uit het cultureel erfgoed of ondergrondse infrastructuur, zal deze angst niet snel spelen. Maar gaat het om de overheid als dienstverlener, zoals bij UWV Werkbedrijf of in de gezondheidszorg, is een dergelijke angst begrijpelijk. Toch kan ook in dat geval het individu geheel tot zijn recht komen. Moderne platformtechnologie maakt juist personalisering van de communicatie heel goed mogelijk. Voorwaarde daarbij is dat gegevens die bij een persoon horen, ook conform de recent aangescherpte

privacywetgeving mogen worden vastgelegd en gebruikt.

Het is niet alles goud wat er blinkt

Een aantal omstandigheden kunnen een goede platformoverheid in de weg kan staan.

De bomen en het bos ...

Veel overheidsorganisaties en bestuurders nemen vergelijkbare initiatieven. Neem nu het volgende rijtje: Rijksoverheid.nl, Overheid.nl, Ondernemersplein.nl, MijnOverheid, MijnOverheid voor Ondernemers, en bedenk daarbij dat elke gemeente en alle grote uitvoeringsorganisaties ook nog zo hun eigen websites hebben. Dit alles bij elkaar levert voor burgers en bedrijven een waar doolhof op aan ingangen naar de overheid. Deze ontwikkeling staat haaks op de platformoverheid. Platformen worden immers gekenmerkt door een overweldigend 'marktaandeel', waardoor niemand zich nog langer afvraagt welke site ingetikt moet worden. Google is een werkwoord geworden. Een 'Ubertje' bestellen is de normaalste zaak van de wereld. Kortom: al de goedbedoelde initiatieven van uiteenlopende overheden vormen gezamenlijk een sta-in-de-weg om de aan het begin van dit hoofdstuk geciteerde ambitie te realiseren.

DE burger bestaat niet

Het succes van platformen zal mede afhangen van de wijze waarop deze toegankelijk zijn voor burgers die niet helemaal een gemiddeld profiel hebben. Voor laaggeletterden, anderstaligen, digibeten, visueel gehandicapten of minder begaafden zullen speciale voorzieningen getroffen moeten worden om platformen ook voor hen voldoende toegankelijk te maken.

Houd de dief!

Informatiebeveiliging en diefstal van digitale identiteit zijn risico's die verbonden zijn aan de moderne, op internet gebaseerde technologie. Een platform van waaruit gegevens ontvreemd zijn, verliest vertrouwen van burgers en bedrijven.

Nep

Platformen die 'openstaan' voor allerlei belanghebbenden, zullen goed beschermd moeten worden tegen misleidende informatie. Kwaliteitscontrole van de binnenkomende gegevens is dan ook essentieel om de reputatie van een platform op hoog niveau te houden. Beveiligingsvoorzieningen en artificial intelligence kunnen daarbij behulpzaam zijn, maar ook intensieve controle door ambtelijk specialisten zal vooralsnog stevig ingezet moeten worden.



Gevolgen voor de overheid

De platformen die de overheid mogelijk maakt, zullen van een onbesproken kwaliteit moeten zijn, zowel inhoudelijk als wat betreft toegankelijkheid en beveiliging. Het dient volkomen transparant te zijn op welke wijze informatie op het platform toegevoegd en gedeeld wordt. Beslisregels en algoritmen dienen aan te sluiten op wetgeving en afgesproken beleid. Platformen gaan uit van samenwerkende overheden en samenwerking met private organisaties. Hiervoor zullen ongetwijfeld nieuwe spelregels ontstaan, die onder meer voortvloeien uit de vraag wie verantwoordelijk is voor (onderdelen van) het platform. Daarbij zal solistisch gedrag vervangen moeten worden door de wil om samen te werken en tot gezamenlijke besluiten te komen. De overheid zal meer regisseren en faciliteren en minder zelf uitvoeren. De overheid maakt effectief en rechtmatig handelen van organisaties, bedrijven en burgers mogelijk, waarmee ze invulling geeft aan het bereiken van democratisch vastgestelde doelen. In de afgelopen decennia stond de burger centraal. In de toekomst staat de interactie centraal.

Een platformoverheid zal ook van invloed zijn op de aard van het ambtelijke werk. Er zal een verschuiving optreden in het type werk dat ambtenaren uitvoeren. Er zal een groter accent gelegd worden op regisseren, plannen, monitoren, bijsturen en datagedreven werken. Zoals een coach vanaf de zijlijn de spelers in het veld aanwijzingen geeft of soms spelers vervangt. Bestuurders, managers en beleidsmedewerkers zullen meer 'naar buiten' moeten en actief zijn in de 'vernetwerkte' publieke omgeving. Platformen als sturingsinstrument, gebaseerd op samenwerking in netwerken. Het spreekt vanzelf dat de overheid zal moeten beschikken over voldoende deskundigen op het gebied van informatiearchitectuur, informatiebeveiliging, data en technologie. En ook hierbij geldt: de overheid kan dit beter niet in haar eentje proberen, maar in samenwerking met bedrijven en kennisinstellingen.

Conclusie

De nieuwe technologie biedt interessante, verstrekkende kansen voor een zekere herinrichting van de overheid en grip van de overheid op maatschappelijke ontwikkelingen. De overheid als nachtwakerstaat hebben we lang geleden achter ons gelaten. De overheid als verzorgingsstaat was in de ogen van velen te duur en bood te weinig ruimte voor het individu. De overheid als regisseur en beheerder van een reeks platformen waarvan burgers en bedrijven gebruik kunnen maken, kan een nieuwe balans opleveren tussen sturing en zorg door de overheid enerzijds en individuele vrijheid en verantwoordelijkheid voor burgers en bedrijven anderzijds.

