

Stand van zaken

ICT en de overheid

Een analyse van vijf adviezen aan de
rijksoverheid

**Jacco Hakfoort
en Co Verdaas**

Jacco Hakfoort was tot voor kort verbonden aan het Centraal Planbureau en is één van de auteurs van de CPB-studie *Publishers caught in the web?* Co Verdaas was tot voor kort directeur van de Avondopleiding Bedrijfskunde van de Nijmegen School of Management van de KUN en is momenteel voor de PVDA lid van de Tweede Kamer. Onlangs verschenen van hem onder andere: 'Interactive policy-making: A model of management for public works', (*European Journal of Operational Research*, 2002).

E-mail: verdaas@worldonline.nl; j.hakfoort@wanadoo.nl

1 Inleiding

De mogelijkheden die informatie- en communicatietechnologie (ICT) de samenleving biedt, leken tot voor kort grenzeloos. Nu duidelijk is geworden dat de markten voor UMTS-frequenties en verkopen via Internet – om maar een paar in het oog springende markten te noemen – gewoon gehoorzamen aan economische principes, is dit aanvankelijke optimisme verdwenen en heeft het plaats gemaakt voor meer realisme over de wijze waarop ICT de economie verandert. Bekend is de cartoon uit *The Economist* waar de vraag wordt gesteld hoe het toch komt, dat de introductie van computers op de werkplek toch niet tot een stijging van de arbeidsproductiviteit heeft geleid. Hieronder zijn een aantal werknemers afgebeeld achter een pc die zich onder meer bezighouden met het online boeken van vakanties, het doen van spelletjes en het downloaden van een groot bestand met 'Babes of the Web'.

Ongetwijfeld geprikkeld door het aanvankelijk enthousiasme voor de ICT-ontwikkelingen, heeft ook het tweede kabinet-Kok gemeend zich te moeten beraden op de gevolgen van deze ontwikkelingen voor de positie van de overheid en het te voeren beleid. Daartoe heeft het een aantal adviescommissies ingesteld. Los daarvan is ook een reeks van andere (deels ongevraagde) adviezen gepubliceerd aan de rijksoverheid. In deze bijdrage doen we een greep uit deze grote stroom publicaties. We bespreken de rapporten van de commissie-Doctors van Leeuwen, de commissie-Wallage, de commissie-Cerfontaine, de essays van Winsemius c.s. en het recent verschenen WRR-rapport *Van oude en nieuwe kennis*.

Onze aandacht gaat in eerste instantie uit naar het gedachtegoed dat in bovengenoemde rapporten is verwoord. Hoe worden de veranderingen die ICT in onze samenleving teweegbrengt, getypeerd? Wat betekent dit voor de rol van de overheid en de relatie met burgers, ondernemers en maatschappelijke instellingen? Welke rol kan ICT spelen in het beleid en in hoeverre biedt ICT voordelen boven al bestaande instrumenten?

De opbouw van het artikel is als volgt. Allereerst gaan we in algemene zin in op de relatie tussen overheid en ICT. Vervolgens gaan we in op de adviezen zelf: de formulering van de opdracht komt waar relevant aan de orde en er wordt een korte typering van de aanpak en conclusies van het rapport gegeven. Vervolgens bespreken we thematisch de kijk die uit de publicaties spreekt op achtereenvolgens

de rol en de positie van de overheid, de invloed van ICT op overheid en samenleving en de rol van ICT als beleidsinstrument.

2 De relatie tussen ICT en overheid

De beschikbaarheid van informatie- en communicatietechnologie verandert de economische karakteristieken van markten waarop informatie wordt verhandeld (zie ook Shapiro en Varian 1999; Centraal Planbureau 2000) en daarmee ook de potentiële redenen die de overheid heeft om in dergelijke markten in te grijpen. Het is mogelijk dat de overheid als gevolg daarvan haar rol in het marktproces herzielt. Er valt bijvoorbeeld te denken aan het beleid op het gebied van intellectueel eigendom, auteursrechtwetgeving en het mededingingsbeleid.

Daarnaast biedt ICT ook nieuwe mogelijkheden voor de participatie van de burger in het politieke proces, zowel binnen het traditionele proces (bijvoorbeeld via e-mail contact leggen met een Kamerlid of een overheidsdocument via Internet raadplegen) als daarbuiten (denk bijvoorbeeld aan antiglobalisten die via Internet informatie uitwisselen binnen eigen gemeenschappen). ICT verandert ongetwijfeld ook de invloed van de massamedia op het beleidsproces, doordat informatie sneller en goedkoper kan worden doorgegeven. Dit alles betekent dat ICT de wijze verandert waarop de politiek signalen krijgt of steun kan verzamelen voor bepaalde initiatieven, nog afgezien van het feit of de overheid zelf ICT inzet.

Ook biedt ICT een aantal nieuwe mogelijkheden om beleid te implementeren. ICT kan zowel als complement of als substituut van meer traditionele beleidsinstrumenten worden gebruikt. In sommige gevallen biedt ICT zelfs nieuwe mogelijkheden voor het beleid. Bij de implementatie van nieuw beleid kan ICT gebruikt worden om te informeren en te faciliteren. Ten slotte kan ICT benut worden in het proces van evaluatie en verantwoording afleggen. Beschikbaarheid van goede informatie over beleid en de uitkomsten ervan kan vergemakkelijkt worden door dit digitaal beschikbaar te stellen.

Daarmee kan ICT invloed hebben op alle fasen van het traditionele beleidsproces (zie tekstboeken zoals Dunn 1993 en Rosenthal e.a. 1996). Op het hoogste niveau speelt daarbij de vraag een rol of de uitgangspunten van het beleid door ICT-ontwikkelingen worden ondergraven en de overheid een an-

dere rol zou moeten spelen en zich dientengevolge anders zou moeten organiseren. Op een lager niveau spelen de vragen een rol of de overheid op het gebied van beleidsvoorbereiding of -uitvoering andere methoden en instrumenten kan en moet gebruiken dan nu het geval is.

3 De opdrachten

Om de adviezen enigszins te kunnen plaatsen, is het zaak om kennis te nemen van de oorspronkelijke opdracht: wat werd er gevraagd en in hoeverre voldoet het advies hieraan. Alleen het advies van de commissie-Wallage vloeit rechtstreeks voort uit het regeerakkoord van het kabinet-Kok II, waarin wordt gemeld dat een

‘onderzoek naar de organisatie en inzet van middelen en nieuwe instrumenten, moet leiden tot een vergroting van de effectiviteit van overheidsvoorlichting en tot een betere toegankelijkheid van overheidsinformatie.’

Deze commissie is dan ook ingesteld door het ministerie van Algemene Zaken.

De adviezen van de commissie-Doctors van Leeuwen en de commissie-Cerfontaine zijn opgesteld in opdracht van de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid en de minister van Binnenlandse Zaken en Integratiebeleid. De commissie-Doctors van Leeuwen wordt gevraagd te rapporteren over

‘de invloed van ICT-ontwikkelingen in combinatie met internationalisering op de positie, rol en institutionele structuur van de Nederlandse overheidsorganisatie.’

In het advies moet de nadruk liggen op de betekenis van ICT voor de interbestuurlijke betrekkingen tussen overheidsorganisaties. Een ruimere opdracht is nauwelijks voorstelbaar. De commissie-Cerfontaine (ook wel aangeduid als de Tijdelijke Adviescommissie ICT en de Stad) heeft tot taak de minister te adviseren over de gevolgen van de ICT-ontwikkelingen voor de grote steden. Het instellingsbesluit noemt daarbij expliciet de vraag hoe de steden – ook in internationaal perspectief – in de nabije toekomst om moeten gaan met de nieuwe opgaven die de ICT met zich meebrengt op terreinen zoals de ruimtelijke ontwikkelingen van steden, de sociaal-economische

positie van steden en de verdere integratie en participatie van etnische minderheden.

Het advies van het rapport onder voorzitterschap van Winsemius is geschreven in opdracht van het ministerie van Economische Zaken in het kader van het EZ-project Economie van de 21e eeuw. In dit rapport staat de vraag centraal hoe de overheid, en in het bijzonder het ministerie van Economische Zaken, bestuurlijk moet reageren op de 'gesignaleerde trends' in de samenleving. Deze gesignaleerde trends zijn wat breder dan de ontwikkelingen op het gebied van ICT alleen.

De WRR ten slotte heeft een ongevraagd advies uitgebracht over de invloed van ICT op de kennisontwikkeling in Nederland en de rol die de overheid daarbij zou moeten spelen. Het advies meldt dat

'in een geavanceerde kennissamenleving nemen de maatschappelijke actoren, organisaties en instituten de variëteit van aan kennisontwikkeling zelf ter hand. De overheid dient dit enerzijds te stimuleren en anderzijds een aantal basisvoorwaarden te waarborgen, zoals vrijheid, gelijkheid, ontplooiing en pluriformiteit, sociale integratie en stabiliteit. Deze waarden vormen de achtergronden waartegen de overheid experimenten in de samenleving met nieuwe kennis kan accepteren en nieuwe beleidsconcepten kan initiëren.'

4 Korte typering van de adviezen

Alvorens meer in detail in te gaan op de conclusies van de adviezen, volgt hier een eerste korte typering van de adviezen. Welke boodschap willen de opstellers ons eigenlijk meegeven en hoe verhouden zij zich tot elkaar?

Het rapport van de commissie-Doctors van Leeuwen is, ondanks de concrete aanbevelingen, het meest analytisch. De belangrijkste boodschap die uit dit advies spreekt is dat de overheid het nodige in zichzelf en in ICT-netwerken moet investeren om

'de sluipende crisis te stoppen en de noodzakelijke basis te leggen voor een gezonde samenleving tussen burgers en overheid in de informatiemaatschappij.'

Het rapport wil derhalve in eerste instantie de noodklok luiden.

Het advies onder voorzitterschap van Winsemius houdt een pleidooi voor 'kanteling van de verticale kolommen' binnen de overheid. Het is in eerste instantie een pleidooi om 'meer ruimte te creëren voor zelfsturende en zelfverantwoordelijke burgers en hun samenwerkingsverbanden (inclusief ondernemers)'. De overheid moet zichzelf organiseren als een projectorganisatie om in te kunnen spelen op trends in de samenleving, zo luidt de centrale boodschap. ICT wordt vooral gezien als een factor die het proces van individualisering (waaronder goedgeinformeerde en mondige burgers) en internationalisering versterkt. Dit heeft consequenties voor de wijze waarop de overheid zich op moet stellen. Winsemius c.s. gaan echter nauwelijks in op de rol die ICT kan spelen tijdens het beleidsproces of in de uitvoering van het beleid.

Het advies van de commissie-Cerfontaine getuigt van een sterk geloof in de mogelijkheden om met inzet van ICT het leven – in de grote stad – beter te maken. Het advies biedt een stortvloed van kleine en grote mogelijkheden voor toepassing van ICT in het grotestedenbeleid.

Het advies van de commissie-Wallage gaat primair over de communicatie tussen burger en overheid. De mogelijkheden van ICT zijn daarin meegenomen, maar staan in het rapport zelf niet centraal. De belangrijkste boodschap van de commissie-Wallage is dat ICT beleidsprocessen transparanter kan maken: 'de burger moet in de archiefkast van de ambtenaar kunnen kijken.'

De WRR onderzoekt de gevolgen van ICT voor de generatie, verspreiding, overdracht en opslag van kennis en beziet met name de consequenties van ICT in de traditionele kennisdomeinen: informatiegoederen, wetenschappelijk onderzoek, onderwijs, bibliotheken en archieven. Afgezien van het object van studie (arbeidsmarkt versus kennis) sluit het WRR-rapport aan bij dat van Winsemius c.s. Waar Winsemius vooral wijst op de stimulerende rol die de overheid moet spelen, heeft de WRR ook aandacht voor de borgende rol die basiswaarden moet bewaken als vrijheid, gelijkheid, ontplooiing en pluriformiteit, sociale integratie en stabiliteit. Ook de WRR brengt de boodschap dat de overheid van direct sturend moet toegaan naar een meer kaderstellende en voorwaardenscheppende rol.

De vijf adviezen hebben dus allen een eigen smaak en rode draad. Dit maakt een vergelijking

lastig, maar tegelijk ook interessant. In het vervolg van dit artikel gaan we nader in op hoe de adviezen aankijken tegen de rol en positie van de overheid als gevolg van de ontwikkelingen in de ICT.

5 Kijk op de rol en de positie van de overheid

Allereerst gaan we in op de wijze waarop in de adviezen de rol van de overheid wordt geformuleerd. Hoe kijken de verschillende adviezen aan tegen de huidige en toekomstige rol van de overheid? Wat zijn de kansen en bedreigingen die voortvloeien uit ICT? Wat wordt als reactie van de overheid hierop wenselijk en noodzakelijk geacht?

Alleen de adviezen van de commissies-Doctors van Leeuwen en -Winsemius gaan expliciet in op de rol en positie van de overheid. Volgens Winsemius c.s. is de huidige overheid niet in staat de door de individualisering en internationalisering beter geïnformeerde burger aan zich te binden. De overheid moet daarom dit onomkeerbare proces faciliteren door te streven naar meer vraagsturing (ook bij traditionele overheidstaken als onderwijs, gezondheidszorg en volkshuisvesting) en daarmee voor meer keuzevrijheid voor individuen. De rol van de overheid verandert daardoor van directe leverancier van goederen en diensten naar een partij die faciliteert, knooppunten wegneemt. De overheid is in deze filosofie nog steeds verantwoordelijk op vier gebieden: ordening (bepalen van het juridische kader waaraan marktactoren in hun gedrag gebonden zijn en de fundamentele rechtsbeginselen die voor overheden gelden bij hun beleidsinterventies op de markt), interventie waar nodig (door subsidies en heffing), vangnet (waar mensen zich niet (voldoende) kunnen verzekeren tegen sociale en economische risico's) en crisisbeheersing (wanneer stabiliserende krachten op de markt onvoldoende zijn om een totale ineenstorting te voorkomen). Het uitgangspunt blijft echter de groter ruimte voor de burger en zijn organisatieverbanden, die nodig is als gevolg van de gesignaleerde maatschappelijke trends.

Het advies van de commissie-Doctors van Leeuwen voorziet door de ontwikkelingen in de ICT eveneens een verschuiving in de rol van de overheid. Volgens de commissie bevindt de overheid zich steeds vaker in de rol van belanghebbende en bewaker, zonder overigens de beslissende rol daarmee definitief achter zich te laten. De auteurs constateren dat, indien de overheid niet goed inspeelt

op deze verschuivingen, haar positie onder druk komt te staan:

'daarom komt de commissie ICT en overheid met een aantal aanbevelingen die er toe zullen leiden dat de rol van de overheid in de informatiesamenleving wordt versterkt en nieuwe relaties ontstaan tussen burgers en overheid.'

Of en waarom een versterking van de rol van de overheid nodig is in een samenleving waarin zowel overheid als burgers in horizontale netwerken functioneren, laat het advies verder onbesproken. Impliciet kiest de commissie voor een stevige, klassieke rol voor de overheid. Daarmee staat het advies van de commissie-Doctors van Leeuwen haaks op de aanbevelingen van Winsemius c.s., die juist voor een beperktere rol van de overheid pleiten. Waar de commissie-Doctors van Leeuwen nu tegen de stroom oproeit teneinde de rol van de overheid te versterken, is de op zichzelf interessante vraag gerechtvaardigd of de commissie zich ook niet op de stroom had moeten laten meevoeren in de hoop nieuwe vergezichten te ontdekken.

In de adviezen van de commissies-Cerfontaine en -Wallage blijft de rol en positie van de overheid nagenoeg onbesproken. Wallage beziet communicatie vooral vanuit het perspectief van de burger. Voorzover er al sprake is van een visie op de rol van de overheid beperkt deze zich tot de constatering dat de overheid vooral de communicatie moet zoeken 'op het moment dat de burger er nog toe doet'. Wallage spreekt in een interview naar aanleiding van het verschijnen van zijn advies over de noodzaak tot een nieuw type bestuurder: 'interactief democratisch leiderschap'. De overheid moet geïnteresseerd zijn in de mening van een ander, moet de eigen opvatting ter discussie durven te stellen en knopen doorhakken. De overheid dreigt op deze manier vanzelf in de rol van procesbegeleider terecht te komen, die blijkbaar geen opvattingen heeft of mag hebben. Dit spanningsveld blijft helaas onbesproken.

Cerfontaine onderscheidt enkel een aantal verschillende rollen voor de overheid: als initiator, als stimulator, als ondersteuner, als 'launching customer', als bemiddelaar, als wegnemer van weerstanden of als coördinator. Door in deze steeds verschillende rollen te treden kan de lokale overheid 'de mogelijkheden die ICT biedt voor het grotesteden-

beleid' aangrijpen. Nadrukkelijk wordt gewezen op de rol die de overheid naast andere (lokale) partijen als bedrijven en burgers kan spelen, bijvoorbeeld in publiek-private samenwerkingsverbanden. Ook voor de nationale overheid is overigens een rol weggelegd, bijvoorbeeld bij het afstemmen van ICT-projecten in verschillende steden en de daarbij gebruikte standaarden, het wegnemen van barrières op lokaal niveau en het doen van investeringen op nationaal niveau. Waar welke rol van welke overheid wenselijk of noodzakelijk is, blijft onbelicht. Onduidelijk blijft waar een rol voor de lokale overheid is weggelegd en waar private partijen 'het alleen afkunnen'.

De WRR ziet als specifieke vraag voor de nationale overheid wat deze eraan kan bijdragen dat Nederland zo goed mogelijk gepositioneerd wordt in een mondiale kennissamenleving. De raad concludeert dat de nieuwe opstelling van de overheid een subtiel evenwicht vereist. Enerzijds moet de overheid algemene kaders blijven stellen en minimale normen formuleren, waaraan particuliere initiatieven moeten voldoen. Anderzijds moet zij op de juist gekozen momenten en op precies aan te geven onderwerpen juist die particuliere initiatieven ondersteunen of zelfs mogelijk maken die anderszins niet van de grond komen (een combinatie van kaderstellend en specifiek beleid dus). De WRR stelt voor elk van de vier onderzochte kennisvelden specifieke maatregelen voor die afwisselend als kaderstellend en borgend getypeerd kunnen worden.

6 De invloed van ICT op samenleving en overheid

Alle adviezen besteden aandacht aan de invloed die ICT heeft op de samenleving en meer in het bijzonder op de relatie tussen overheid, burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Wat opvalt is de eensluidende opvatting van de verschillende adviezen over onze samenleving en de relatie tussen overheid en burgers: horizontalisering, netwerken en mondige burgers zijn veel gebruikte termen. De rapporten zijn echter weinig kritisch met betrekking tot de juistheid van de gehanteerde veronderstellingen; een empirische onderbouwing van de beweringen ontbreekt veelal. Vrijwel nergens krijgen de gehanteerde abstracte begrippen een concrete invulling op het niveau van de individuele burger.

Voor Winsemius c.s. is ICT vooral een omge-

vingsfactor die de relatie tussen burger aan de ene kant en tussen overheid en maatschappelijke organisaties aan de andere kant verandert door het faciliteren van processen als individualisering en internationalisering. Onbeantwoord blijft de vraag of ICT een betekenisvolle rol kan spelen in het beleid dat de overheid ten aanzien van deze veranderende relatie moet formuleren.

De WRR onderzoekt vooral de consequenties van ICT op de traditionele kennisdomeinen. De raad voorziet dat ICT leidt tot een samenleving die gekenmerkt wordt door veelvuldige connectiviteit (een veelvoud van verbindingen tussen mensen, organisaties en netwerken), variatie en internationale ontwikkeling van kennis.

De commissie-Doctors van Leeuwen duidt de maatschappelijke trends als volgt: 'horizontalisering, deterritorialisering, virtualisering en versnelling'. De karakteristieken van ICT zijn de 'kwantitatieve en kwalitatieve capaciteitstoename, netwerkkarakter, mobilisering, convergentie en integratie'. Gesteld wordt dat ICT niet alleen samenhangt met de maatschappelijke trends, maar dat ICT deze ook versterkt. ICT heeft daardoor een 'radicaliserende werking'. Wat nu als oorzaak en gevolg kan worden gezien blijft onbesproken.

Door de commissie-Wallage wordt de opkomst van de nieuwe informatie- en communicatietechnologie vooral gezien als een ontwikkeling die de positie van de burger aanzienlijk heeft veranderd. De volgende karakteristieken worden daarbij genoemd:

- digitalisering die maakt dat informatie onbeperkt opvraagbaar en kopieerbaar is;
- miniaturisering en prijsontwikkeling waardoor technologische toepassingen voor een steeds grotere groep beschikbaar komen;
- mobilisering, waardoor plaats en tijdstip van handeling minder relevant worden;
- convergentie, waardoor verschillende technieken geïntegreerd worden in dezelfde apparatuur.

De belangrijkste mogelijkheden die deze karakteristieken opleveren, zijn personalisering, flexibiliteit en interactie: burgers kunnen steeds beter die informatie vergaren die ze nodig hebben en de mogelijkheid tot interactie met tal van organisaties (dus ook de overheid) wordt beter op het moment en waar de burger dat zelf wenst. Zoals zovelen voor de commissie-Wallage al hebben geconcludeerd, leidt

dat tot fragmentatie (burgers zijn zeer snel in staat om elkaar massaal te vinden op grond van steeds wisselende 'single issues') en horizontalisering: de verticaliteit in het netwerk verdwijnt en de verbindingen wisselen voortdurend. De opkomst van ICT maakt in deze visie vooral dat de overheid communicatie en interactie als kernpunt van de activiteiten moet gaan beschouwen en niet als 'een belangrijk verschijnsel in de marge'.

Volgens de commissie-Cerfontaine maakt ICT aan de ene kant dat de tijd en plaats van uiteenlopende processen meer relatief wordt. Aan de andere kant wordt de geografische locatie van stedelijke gebieden juist belangrijker.

'De wereldwijde economie wordt vooralsnog aangestuurd vanuit stedelijke gebieden waar zich tevens activiteiten op het gebied van cultuur, wetenschap, kunst en mode concentreren.'

De stedelijke gebieden functioneren daarom volgens de commissie in toenemende mate als fysieke knooppunten in een wereldwijd netwerk. Voor kennisintensieve bedrijven zijn de aanwezigheid van een goede ICT-infrastructuur en gekwalificeerde werknemers belangrijke vestigingsfactoren geworden. Voor burgers zijn steden van belang als plaatsen voor recreatie, toerisme en cultuur. ICT biedt nieuwe, deels nog ongekende mogelijkheden om de aantrekkelijkheid van steden voor bedrijven en burgers te vergroten, aldus het advies. ICT heeft daarbij verschillende rollen: het faciliteert, het substitueert, het integreert en het innoveert. Volgens de commissie-Cerfontaine kan ICT in potentie een bijdrage leveren aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Voorwaarde is wel dat het benutten van de mogelijkheden van ICT georganiseerd wordt:

'Vanuit de doelstelling om met behulp van ICT tot kwaliteitsverbeteringen in de samenleving te komen, is het van belang dat ICT niet als instrument dient te worden beschouwd dat neutraal kan worden ingezet, maar als een proces dat in een sociale context dient te worden ontwikkeld.'

7 De betekenis van ICT in het beleid en als beleidsinstrument

Alle rapporten gaan dus in op de invloed van ICT op onze samenleving en de relatie tussen overheid en burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Afgezien van Winsemius (zie boven) gaan de rapporten ook in op de vraag welke rol ICT in het – toekomstige – overheidsbeleid kan spelen en het beleid dat ten aanzien van ICT zelf geformuleerd kan worden. Hieronder analyseren we op welke manier de verschillende rapporten omgaan met de betekenis van ICT voor het overheidsbeleid of de rol die ICT als beleidsinstrument kan hebben.

De meeste adviezen benadrukken de rol die ICT kan hebben voor een betere communicatie, meer transparantie, verhogen van de toegankelijkheid en zovoorts, van het huidige beleid. Zo legt de commissie-Doctors van Leeuwen de nadruk op het versterken van de rol van de burger als toezichthouder: de burger heeft een recht op weten. De veronderstelling daarbij is blijkbaar dat het vergroten van de toegankelijkheid van de beleidsinformatie ook tot betere uitkomsten van het beleid dan wel tot betere beleidsproducten leidt. Een nadere onderbouwing van deze opvatting ontbreekt echter.

De commissie-Wallage, die zich ook exclusief richt op de communicatie tussen overheid en burger, sluit daarop aan. Transparantie is de rode draad in dit advies en ICT creëert daartoe goede mogelijkheden. Ook hier vindt geen kritische reflectie plaats ten aanzien van de vraag of transparantie altijd en overal tot gewenste dan wel betere resultaten leidt. Blijkbaar heeft de overheid nimmer recht op exclusieve kennis of informatie. Winsemius c.s. gaan evenmin in op de rol van ICT in het beleid. ICT is zoals eerder aangegeven vooral een omgevingsfactor die de relatie tussen burger en overheid beïnvloedt. Ook de WRR gaat met name in op de betekenis van ICT als beleidsinstrument.

Des te meer woorden wijden de verschillende adviezen aan de noodzaak te investeren in ICT als instrument. Zonder een karikatuur te willen schetsen: wie de vijf rapporten achter elkaar doorneemt, houdt niet alleen als beeld over dat ongeveer alles wat digitaal kan ook digitaal moet, maar dat daarvoor ook 'alles' beter zal gaan verlopen. Het gevolg is veel voorstellen voor uitgebreidere en snellere netwerken (zie Doctors van Leeuwen, Cerfontaine, Winsemius e.a.), het organiseren van digitale (over-

heids)informatie (zie Wallage, Doctors van Leeuwen, Cerfontaine, Winsemius e.a.) en commissies die hoeden over de ICT-waardigheid van de overheid (Doctors van Leeuwen, Cerfontaine). De commissie-Doctors van Leeuwen stelt voor om niet alleen alle wetgeving en beleidsnota's via het Internet toegankelijk te maken, maar ook aan te geven welke afspraken tussen welke overheden gemaakt of reeds gemaakt zijn, hoe verantwoordelijkheden over de verschillende overheden verdeeld zijn en welke prestaties verlangd worden. De vraag waarom in de virtuele wereld wel zal slagen wat in de 'papieren' wereld zelden lukt, blijft onbesproken. Het lijkt alsof de overheid met behulp van ICT-toepassingen van een veelkoppig monster alsnog in een logisch en voor iedereen goed te doorgronden geheel kan worden omgetoverd.

Daarnaast spreekt de commissie de verwachting uit dat burgers de gewenste rol van waakhond meer en beter gaan spelen indien zij worden voorzien van alle beschikbare en tevens goed toegankelijke informatie. De veronderstelling is blijkbaar dat tal van burgers avond aan avond het internet zullen afstruinen om hun rol als waakhond te kunnen spelen.

De commissie-Cerfontaine komt met een stortvloed van grote en kleine ideeën over ICT-toepassingen in het grotestedenbeleid. Enkele voorbeelden zijn: de virtuele marktplaats waar mensen elkaar kunnen ontmoeten, diensten kunnen ruilen, onderwijstrajecten voor allochtone jongeren die ze naar ICT-bedrijven toeleiden en het interactief aanbieden van toeristische, culturele en andere vrijetijdsvoorzieningen. Om een en ander te implementeren moeten steden een I-visie ontwikkelen, moet een Nationaal Stimuleringsfonds ICT en de Stad opgericht worden, digitale kraamkamers worden ingericht in stadswijken, geïnvesteerd worden in de digitale infrastructuur tot in de woning enzovoorts. Wat ontbreekt is de onderbouwing van de veronderstelde meerwaarde boven al bestaande instrumenten binnen het grotestedenbeleid. Of en waarom een digitale kraamkamer voor een achterstandswijk meer sociale cohesie zou opleveren dan een subsidie aan een wijkvereniging of een wijkagent, is de vraag. Ook ten aanzien van de forse investeringen, waarbij mede wordt gerekend op de bijdrage van private partijen, plaatsen wij kanttekeningen. Dit neemt niet weg dat ambitie en creativiteit het rapport niet ontzegd kunnen worden.

De WRR is specifiek in zijn aanpak en spitst de aanbevelingen toe op de deelgebieden die in het rapport aan een nadere beschouwing worden onderworpen: het technologiebeleid, het wetenschapsbeleid, het onderwijs- en het bibliotheek- en archiefbeleid. De WRR ziet met name op het onderwijsbeleid en het bibliotheek- en archiefbeleid een complementaire rol voor ICT. In het onderwijs kan ICT als hulpmiddel dienen, zowel complementair als in plaats van. In het bibliotheek- en archiefbeleid geldt dat ICT met name de toegang en de dienstverlening kunnen verbeteren. De aanbevelingen op het technologie- en wetenschapsbeleid richten zich vooral op het creëren van optimale voorwaarden voor universitair onderwijs en onderzoek, het bevorderen van hybride (publiekprivaat) gefinancierde onderzoeksactiviteiten, het stimuleren van samenwerkingverbanden en interdisciplinair onderzoek. Winsemius c.s. en Wallage doen nagenoeg geen concrete uitspraken over ICT als instrument.

8 Concluderende opmerkingen

Een eerste opvallende conclusie is dat in de verschenen nota's de traditionele rol van de overheid niet of nauwelijks ter discussie staat. De overheid ontkomt in de adviezen eenvoudigweg niet aan zichzelf, al moet zij zich misschien iets anders organiseren of andere accenten in het beleid aanbrenge. Dit staat haaks op visies als die van Frissen, die stelt dat de rol van de overheid uitgehold wordt door ICT-ontwikkelingen. Winsemius c.s. gaan nog het verst in de nieuwe rol die zij zien voor de overheid en pleiten voor een fundamentele reorganisatie. ICT is daarbij alleen een factor die al in gang gezette processen van individualisering en globalisering faciliteert en niet zozeer een factor op zich.

Over de hele linie kennen de rapporten weinig diepgang en er zijn grote verschillen in kwaliteit. Deze verschillen in kwaliteit lijken niet gelegitimeerd te worden door een verschil in opdracht. Het gebrek aan kwaliteit heeft betrekking op de gebrekkige visie van hoe ICT de rol van de overheid in brede zin verandert, maar ook in het klakkeloos omarmen van ICT-ontwikkelingen zonder een nuchtere analyse te maken van de voor- en nadelen van het inzetten van ICT als beleidsinstrument waar ook andere instrumenten mogelijk zijn. Alle rapporten worden verder gekenmerkt door een gebrekkige empirische onderbouwing. Leidt een inzet van extra

computers in het onderwijs tot betere leerprestaties of kan met hetzelfde geld beter voor een kleinere klassengrootte worden gekozen? En zijn initiatieven als het elektronisch koppelen van de bestanden van bibliotheken en archieven haalbaar?

Er kunnen ook kanttekeningen worden geplaatst bij het geloof van onder meer de commissie-Wallage in de mogelijkheden die ICT biedt om de overheid toegankelijk en inzichtelijk te maken. Alsof dit een puur technisch vraagstuk is en culturen van overheidsorganisaties, machtsverhoudingen en dergelijke er niet langer toe doen. Het geloof in de lou-

terende werking van ICT lijkt zo eerder op een nieuwe vorm van maakbaarheid dan op een mogelijkheid het bestaande instrumentarium aan te vullen.

De overheid moet zeker gebruikmaken van de mogelijkheden die ICT biedt in de beleidsvorming, het beleidsproces en als beleidsinstrument waar op. Maar weegt de kost altijd tegen de baat op? Het uitdelen van computers om de sociale cohesie binnen een wijk of buurt te vergroten kan wel eens een zeer ineffectief instrument blijken te zijn. De adviezen geven op het vlak van effectiviteit en haalbaarheid van instrumenten niet thuis.

Literatuur

Centraal Planbureau, 2000, *Publishers caught in the Web?*, CPB Werkdocument 119, Den Haag: Centraal Planbureau (www.cpb.nl/nl/pub/werkdoc/119/download.html).

Commissie Cerfontaine, 2000, *Burgers verbonden: ICT en de Stad*, Advies van de Tijdelijke Adviescommissie ICT en de Stad, Den Haag.

Commissie Doctors van Leeuwen, 2001, *Burger en overheid in de informatiesamenleving: De noodzaak van institutionele innovatie*, Advies van de Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid, Den Haag.

Commissie Wallage, 2001, *In dienst van de democratie*, Advies van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, Den Haag.

Dunn, W.N., 1993, *Public Policy Analysis: An Introduction*, second edition, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist, 1996, *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*, vijfde, geheel herziene druk, Samson H.D. Tjeenk Willink.

Shapiro, C. and H.R. Varian, 1999, *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*, Boston (MA): Harvard Business School Press.

Winsemius, P., L. van Driel, F. Leijnse en K. Vuursteen, 2001, *Naar een nieuwe maatschap*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

WRR, 2002, *Van oude en nieuwe kennis: De gevolgen ICT voor het kennisbeleid*, WRR rapporten aan de regering 61, Den Haag: WRR.