

Burgers digitaal toerusten: maatschappelijke informatievoorziening

Bert Mulder, lector informatie, technologie en samenleving
Martijn Hartog, senior projectleider en onderzoekscoördinator

eSociety Instituut, De Haagse Hogeschool
januari 2018

Het komende decennium wint 'de burger centraal' aan belang. Dit essay gebruikt digitalisering en de ontwikkeling van de informatiesamenleving als context om die ontwikkeling te beschrijven. Het schetst op welke wijze digitalisering van de burger een essentieel element zal vormen voor een *civil society* en de kwaliteit van leven daarin. De uitdagingen die ontstaan wanneer de nieuwe rol van burgers vraagt om digitale toerusting introduceren samen een nieuw domein dat hier wordt benoemd als 'maatschappelijke informatievoorziening'. Het is een pleidooi om het adequaat toerusten van burgers op de participatiesamenleving die aandacht te geven die het verdient en 'de burger centraal' te gaan zien als een inrichtingsvraagstuk. Het essay beschrijft de ontwikkelingen die de digitale burger vormen, de drie digitale domeinen van de overheid en maatschappelijke informatievoorziening als nieuwe agenda.

I Ontwikkelingen die de digitale burger vormen

Drie onderliggende ontwikkelingen bepalen de komende jaren de 'burger centraal': de netwerksamenleving, digitalisering en de participatiesamenleving.

Netwerksamenleving - een nieuw evenwicht tussen burger en overheid

Het thema 'De burger centraal' wordt vaak belicht vanuit een bestuurlijk, organisatorisch of dienstverlenend perspectief. Maar in het denken over de informatiesamenleving kan het gezien worden als deel van de ontwikkeling van de netwerksamenleving. Dat concept, uitgewerkt door Castells¹ en Van Dijk², schetst een bredere maatschappelijke ontwikkeling waarbij in alle sectoren nieuwe en andere relaties ontstaan: tussen bedrijven en hun klanten, tussen zorginstellingen en hun patiënten en tussen docenten en hun studenten. Goed geïnformeerde burgers hebben de mediawijsheid en -kennis om zich te organiseren als een reële samenwerkingspartner van overheden en maatschappelijke instellingen. Ook Saskia Van Uffelen³, in opdracht van Kroes voor de Europese Commissie in de serie 'Digital Minds for a New Europe', wijst op de snelheid waarmee verbindingen tussen burgers en partijen ontstaan waardoor zij meer volwaardige samenwerkingspartners worden van overheden en de organisatiekracht van de netwerksamenleving vergroten. Van Uffelen beschrijft de toenemende focus van de netwerksamenleving op samenwerking, toegang tot informatie en (kennis)deling wanneer die zich meer en meer organiseert in stromen van informatie en interacties tussen organisaties, terwijl organisaties vandaag zich vaak nog focussen op beheerskosten en management. In een volgende generatie van ontwikkeling zou daarom de focus meer belegd moeten worden op intersectoraal denken, werken en aansluiten bij cliënten: 'de burger centraal'.

¹ Castells, M. (2000), *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture*, Oxford: Blackwell Publishing

² Dijk, J. van (2009), *The Network Society: Social Aspects of New Media*, London: SAGE

³ Uffelen, S. van (2014), *The Networked Society*, in: *Digital Minds for a New Europe*, http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/kroes/en/content/networked-society-saskia-van-uffelen.html

De komst van sociale media is een goede illustratie van de mogelijkheid om snel en massaal informatie decentraal te verspreiden en te delen, waarbij dat andere en snellere karakter van deze netwerken duidelijke gevolgen heeft voor het openbaar bestuur. Ook De Graaf en Meijer stellen in 'nieuwe regels van het spel' dat er meer interactiviteit en dynamiek ontstaan⁴, wat gevolgen heeft op de kijk op bestuur en beleid⁵.

In Binnenlands Bestuur is dit verwoord als 'De rijksoverheid is aan groot onderhoud toe'⁶, refererend aan het rapport 'Sturen én verbinden, naar een toekomstbestendige Rijksoverheid' van de Raad voor het Openbaar Bestuur⁷. De overheid zou een sterkere blik naar buiten moeten hebben, waarbij complexe maatschappelijke vraagstukken door een responsievere organisatie opgevangen zouden moeten worden met een nieuwe, meer verbindende aanpak. Tijdens de presentatie⁸ van het rapport opperde voorzitter Jacques Wallage dan ook dat in verticale kolommen georganiseerde samenwerkingsverbanden niet de verbinding en bundeling kunnen uitdragen die de complexe beleidsuitdagingen ten behoeve van de samenleving vergen. De overheid werkt steeds meer in de publieke ruimte waarbij netwerken van communicatie een eigen dynamiek scheppen, aldus Wallage. In de realisatie van de 'verbindende rol' van de overheid wordt de wens van een nieuwe balans onderschreven, als die van verticaal naar een ruimte voor verbinding met de horizontale wereld waarbij samenspraak met de samenleving tot oplossingen moet leiden.

In de economie wordt diezelfde ontwikkeling van de netwerksamenleving zichtbaar in onder meer de 'ketens' die sneller, flexibeler en anders worden ingericht. Dat wordt mogelijk gemaakt door digitalisering, standaardisatie, nieuwe digitale producten, diensten en nieuwe businessmodellen. In die ontwikkeling wordt ook de plaats en rol van de klant anders, in de context van dit essay van burgers. Door de nieuwe dynamiek lijkt 'business as usual' te log en te statisch om betekenisvol te blijven en het is een risico om eigen activiteiten niet aan te passen. Elk bedrijf en elke sector moet zich noodgedwongen verhouden tot die omvattende ontwikkeling. Ze lijkt nu nog steeds toe te nemen in omvang en effect –na decennia van voortgaande digitalisering, herstructurering en aanpassingen zien we vandaag nieuwe ontwikkelingen als Uber en AirBnb, 'industry 4.0'⁹ en '5PL (Fifth Party Logistic Model)' logistiek, die opnieuw aanpassing van alle partijen in de sector vragen.

De herstructurering van de overheid is op diezelfde wijze beschreven als de uitdrukking van de ontwikkeling van netwerksamenleving. De WRR beschrijft hoe in de 80-er en 90-er jaren van de vorige eeuw de relaties

⁴ Graaf, G. de & Meijer, A. (2013), De nieuwe netwerksamenleving en openbaar bestuur: Wat Landsmeer ons leert over onze bestuurlijke toekomst, *Kroniek, Bestuurskunde*, 22(1), 101-106

⁵ Steen, M. van der, Peeters, R. & Twist, M. van (2010), *De Boom en het Rizoomb: Overheidssturing in een Netwerksamenleving*, Den Haag: Ministerie van VROM

⁶ Binnenlands Bestuur (2015), *De Rijksoverheid is aan groot onderhoud toe*, jaargang 36, week 41, p. 6

⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur (2015). *Sturen én verbinden: Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid*, Den Haag, p. 23

⁸ Wallage, J. (2015), *Toespraak presentatie advies 'Sturen en verbinden'*, 1 oktober 2015, [http://www.rob-rfv.nl/documenten/speech_presentatie_sturen_en_verbinden .pdf](http://www.rob-rfv.nl/documenten/speech_presentatie_sturen_en_verbinden.pdf)

⁹ Kagermann, H., W. Wahlster and J. Helbig, eds., 2013: Recommendations for implementing the strategic initiative Industrie 4.0: Final report of the Industrie 4.0 Working Group

tussen overheid, markt en samenleving opnieuw werden ingericht¹⁰, zoals ook door Steen et al wordt onderschreven¹¹. Ook hier ontstond het besef van een ‘te logge’ overheid met een bureaucratisering die effectief besturen in de weg stond. Het antwoord was het breed gedragen beeld van New Public Management waarin privatisering, verzelfstandiging en marktwerking de gereedschappen waren om de effectiviteit en efficiëntie van de overheid te verbeteren. Hoewel de term ‘ZBO’ al in de 70-er jaren door Scheltema werd geïntroduceerd¹² leidt die trend pas in de 90-er jaren tot de vorming van uiteindelijk rond de 600 ZBO’s. Na een aantal verfijningen lijkt door de scheiding tussen beleid en uitvoering een nieuwe dynamiek te ontstaan waardoor effectief bestuur weer mogelijk wordt. Klijn & Koppenjan schetsen hoe in die tijd verschillende onderzoeksrichtingen samen leidden tot ‘governance network theory’¹³.

Op die wijze drukt de bredere ontwikkeling van de netwerksamenleving zich uit in zowel economie als overheid. Het is het gevoel van een belemmerend gebrek aan flexibiliteit dat de stimulans wordt voor nieuwe structuren en processen die beter kunnen voldoen aan verantwoordelijkheid. Bij beide leidt dat tot modulariseren van organisaties die beter op maat aan kunnen sluiten op behoeften, waarbij focus en stuurbaarheid gepaard gaan met flexibiliteit.

Omgevingswet - digitalisering op schaal

Het discours rond ‘de burger centraal’ richt zich vaak op de directe beleving van de dienstverlening voor burgers (en daarmee van de overheid). Die focus op de individuele burger, hoewel vanzelfsprekend, maakt echter ook dat we ons de omvangrijke schaal van die ontwikkeling niet altijd realiseren. De omgevingswet is een mooi voorbeeld. Niet alleen omdat ‘de burger centraal’ daarbij het uitgangspunt vormde maar ook omdat het leidde tot een herstructurering van enorme omvang. Waar eerder bij het aanbouwen van een garage burgers soms 6 verschillende vergunningen nodig hadden, bij drie verschillende afdelingen op 2 locaties, zou dat nu eenvoudiger en makkelijker moeten. Door al die diensten in één digitaal loket geïntegreerd aan te bieden, verbetert de omgevingswet de dienstverlening aan de burger en vergroot het de efficiëntie van de overheid. Dat mogelijk maken vereist niet alleen een nieuwe digitale omgeving – het Digitaal Stelsel Omgevingswet of DSO – maar ook een enorme herziening van processen en procedures, wat op zijn beurt alleen kon gebeuren na een even omvangrijke herziening van wet- en regelgeving. Door de NOS beschreven als ‘de grootste wetgevingsherziening sinds de introductie van de grondwet’ omvat het project het integreren van 26 wetten met 4.700 artikelen tot één wet met 349 artikelen, het converteren van 120 algemene maatregelen van bestuur naar 4 AMvBs en het terugbrengen van 120 ministeriële regelingen naar rond de 10 ministeriële regelingen¹⁴. Het onderliggende DSO zorgt voor digitale integratie van de dienstverlening van heel verschillende organisaties op verschillende niveaus. Dat betreft een integratie op technisch niveau, op het niveau van de uitwisseling van gegevens, het niveau van standaardisatie van terminologie in zogenaamde

¹⁰ Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (2011), *iOverheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press

¹¹ Steen, M. Van der, Bruijn, H. De & Schillemand, T. (2013), De grote samenleving: over vitaliteit en nieuwe verhoudingen tussen overheid en burgers, *Bestuurskunde*, 22(1), 5-12

¹² Korsten, A.F.A. (2005), *Verzelfstandiging: Vorming van agentschappen en zelfstandig bestuursorganen*, www.arnokorsten.nl

¹³ Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy and Politics*, 40(4), 187-206

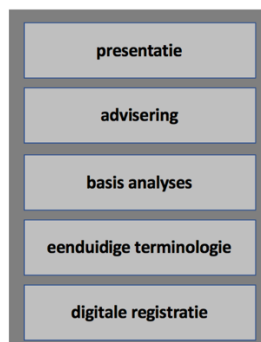
¹⁴ VNG (2017), *De Omgevingswet*, <https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet/juridische-routekaart/de-omgevingswet>

‘informatiehuizen’ en op het niveau van diensten. Al die enorme herinrichtingen van informatiesystemen, gegevens, processen, procedures en wetgeven waren uiteindelijk de consequentie van ‘de burger centraal’.

Een data gedreven overheid

Toch is het meest onderscheidende element van de omgevingswet niet de omvang van het initiatief – dat ligt in de ontwikkeling van de omgevingswet als een samenhangend stelsel waardoor zij de contouren toont van de komende data gedreven overheid. Die ontstaat door de integratie van geüniformeerde basisregistraties, voor computers bruikbaar ontsloten beleidsplannen en regelgeving en automatische adviezen op maat op basis van (big) data-analyse en kunstmatige intelligentie. De omgevingswet is het eerste voorbeeld van een dergelijk samenhangend stelsel van informatievoorzieningen als basis voor een ‘data gedreven overheid’ waarbij ambtenaren en burgers in gelijke mate gebruikmaken van voorzieningen die hen automatisch adviseren. De planning van de omgevingswet beschrijft de ontwikkeling daarvan. Na eerste dienstverlening rond ‘oriënteren en indienen: wat kan en mag waar’ volgt ondersteuning bij ‘besluiten en informeren: plannen en procedures’. Op langere termijn volgen daarop het ondersteunen van ‘uitvoering en realisatie’, ‘beheer en onderhoud’ en ‘toezicht en handhaving’. Uitgangspunt daarbij is tweeledig: beter (data gedreven) beleid en betere dienstverlening aan de burger. Hier vormt ‘de burger centraal’ de katalysator van een omvangrijke herinrichting van het handelen van de overheid en de systemen die dat mogelijk maken.

data gedreven overheid



De vraag is of en in welke mate het project van de omgevingswet de eerste is van soortgelijke ontwikkelingen en vooruitwijst naar projecten in andere maatschappelijke sectoren: de ontwikkeling van samenhangende stelsels in het sociale domein? In het veiligheidsdomein? In het culturele domein? Daarmee zouden het komende decennium ‘de burger centraal’ en de digitalisering van de overheid nauw met elkaar verweven zijn.

Er ligt meerwaarde in het kijken naar ‘de burger centraal’ vanuit de invalshoek van de informatiesamenleving. Het draagt bij aan een meer strategische visie door duidelijk te maken dat die ontwikkeling uitdrukking is van een proces dat breder en dieper is dan enkel het domein van overheid en bestuur. De nieuwe, intensievere en directere digitale relaties met burgers, cliënten of patiënten zijn voorbeelden van actoren die sterker geïntegreerd worden met de al bestaande ‘actor networks’, in dit geval in governance. Het zou een stimulans moeten vormen om de verdere decentralisatie van openbaar bestuur (door de komende structurele adoptie

van e-democratie, participatory budgetting of burgerparticipatie) uit het niveau van kleine toepassingen en ad hoc stimulering te halen, te verbeteren door te leren van de best practices uit andere sectoren. De huidige omvangrijke herstructurering van diensten zou gezien kunnen worden als die van een naar binnen gerichte organisatie rond functies naar een meer naar buiten gerichte organisatie gericht op klanten. Moeten we verwachten dat we daarna veel bredere platformen gaan zien voor dergelijke functies, zoals in andere industrieën? Het is in elk geval duidelijk dat de ontwikkeling van ICT verschuift van operationeel niveau (de dingen beter doen) en tactisch niveau (de dingen anders doen) naar strategisch niveau (andere dingen doen). Dergelijke meer omvattende effecten van digitalisering op de overheid vragen om het ontwerpen en inrichten van de informatiefunctie voor het openbaar bestuur te zien als een multi- en interdisciplinair inrichtingsvraagstuk, breder dan de wijze waarop dat vandaag gebeurt. Het vereist een nieuwe interdisciplinaire dialoog, een nieuw discours en een nieuw integraal proces van een ander karakter dan het huidige.

Participatiesamenleving - burgers met een drukke agenda

De ontwikkeling van de participatiesamenleving verhoogt de urgentie van 'de burger centraal'. Burgers in de participatiesamenleving hebben een volle agenda wanneer zorgen voor eigen gezondheid betekent dat ouderen langer thuis wonen, ook als zij behoeftig zijn; wanneer bij problemen in het gezin het eigen sociale netwerk geactiveerd wordt door 'eigen kracht' bijeenkomsten waarin gezin, familie en bekenden samen zorgen; wanneer mensen met psychische problemen vaker thuis wonen en worden opgevangen door de mensen om hen heen.

Die druk op de nieuwe agenda van burgers neemt nog toe omdat in overheid, onderwijs, zorg en welzijn het aantal medewerkers fors zou kunnen afnemen in het komende decennium. Verkenningen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken laten zien dat vergrijzing en ontgroening samen leiden tot een relatief grote uitstroom van oudere werknemers en een afname van de instroom van jonge professionals. Die gecombineerde effecten kunnen leiden tot een daling van 40% van het aantal medewerkers in de overheid omdat de sector door jonge professionals gezien wordt als relatief onaantrekkelijk¹⁵. Daarmee zou hetzelfde kunnen gelden voor andere, als onaantrekkelijke beleefde, sectoren zoals onderwijs, zorg en welzijn.

Wanneer beleidskracht, ervaring, kennis en uitvoeringsmacht van sectoren afnemen wordt de urgentie van de participatiesamenleving groter. Burgers moeten nu daadwerkelijk zelf bijdragen aan hun zorg en welzijn, veiligheid en bestuur. Taken van professionals verschuiven naar burgers thuis: bestaande taken worden uitgebreider en professioneler, nieuwe taken verschijnen. Digitaal leidt dat tot heel nieuwe uitdagingen. Wanneer een CVA-patiënt na eerste revalidatie thuiskomt om daar zelf verder te revalideren vereist dat intensief gebruik van digitale systemen: online afspraken met huisarts, specialist, fysiotherapeut en logopedist; online contacten met verzekeraars; digitale oefeningen en apparaten die de revalidatie ondersteunen; het online organiseren van mantelzorg en hulp en digitaal contact met lotgenoten en andere patiënten. Zo kunnen

¹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010a), *De grote uittocht: Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van onderwijs- en overheidssectoren*, Den Haag; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010b), *De grote uittocht: Negen essays over de arbeidsmarkt van de onderwijs- en overheidssectoren*, Den Haag; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *De Grote Uittocht Herzien: Een nieuwe verkenning van de arbeidsmarkt voor het openbaar bestuur*, Den Haag

patiënten voor hun gezondheid afhankelijk zijn van tien tot twintig toepassingen. De afhankelijkheid van informatiesystemen wordt groter en er ontstaat een convergentie van digitale diensten op het huishouden. Het gebruiken van die digitale voorzieningen creëert grote belasting voor gebruikers: in een situatie met cognitieve, motorische en psychische beperkingen vormt het gebruik van één systeem al een uitdaging. Die komende convergentie van diensten raakt aanzienlijke aantallen mensen: vijf miljoen mensen met een chronische aandoening, drie miljoen mensen met twee of meer chronische aandoeningen en drie miljoen mantelzorgers¹⁶. Wanneer ‘de burger centraal’ het nieuwe domein van ‘de digitale burger’ gaat omvatten, is het niet langer voldoende te denken op het niveau van individuele toepassingen, maar moet gezorgd worden voor de juiste randvoorwaarden op grotere schaal, een taak die in dit essay wordt aangeduid als ‘maatschappelijke informatievoorziening’.

II De drie digitale domeinen van de overheid

Deze ontwikkelingen maken dat de overheid de komende decennia verantwoordelijkheid zal nemen voor drie digitale domeinen. De eerste en oudste domein is de digitalisering van haar eigen activiteiten: de digitale overheid. Het tweede domein is dat voor de online burger: de e-overheid. Het laatste en komende domein is de digitalisering van maatschappelijke activiteiten van de burger: de digitale burger.



Digitale overheid

Al decennialang heeft de ‘burger centraal’ de aandacht van beleid met termen als klantgericht, klantgedreven of klantgestuurd. Maar de inhoud van dat thema verandert elke paar jaar omdat het sterk bepaald wordt door de ontwikkeling van technologie. Vanaf de 50-er en 60-er jaren van de vorige eeuw was de overheid, met de digitalisering van de grote administraties, één van de drijvende krachten achter automatisering. Vandaag, meer dan een halve eeuw later, ligt de focus op de integratie van systemen en het creëren van een samenhangend stelsel van digitale systemen en diensten om haar eigen taken beter te kunnen uitvoeren.

e-Overheid

Het eerste publieke internet in 1994 was de basis voor ‘e-overheid’ omdat burgers voor het eerst digitaal bereikbaar werden. De jaren daarna stond het presenteren van informatie centraal met de eerste websites (zijn we als gemeente online en in welke mate?). De jaren daarna verschoof de aandacht van websites naar betere digitale dienstverlening en interactiviteit (hoeveel diensten bieden we aan en hoe snel is onze

¹⁶ Mulder, B., Hartog, M., Zijda, D-J. & Gorp, A. van (2017), Maatschappelijke informatievoorziening: Dossier e-health - Zicht op opschaling, Den Haag

reactietijd?). In de volgende fase ontstaat er aandacht voor sociale media (hoe gebruiken overheid en politie twitter? Kunnen burgers gestimuleerd worden door het sociaal gebruik van media?) en vervolgens de huidige aandacht voor transparantie en open data (hoeveel data publiceren we online en draagt dat bij aan transparantie rond het handelen van de overheid?). Het maakt dat de ambitie 'de burger centraal' elke paar jaar een nieuwe invulling krijgt. In dit essay verschuiven we die ambitie opnieuw.

Digitale burgers

In een participatiesamenleving verrichten burgers zelf taken rond zorg, welzijn, veiligheid en bestuur - niet alleen naast het aanbod van professionele sectoren maar ook als vervanging daarvan. Die bijdrage van burgers krijgt daarmee een essentiële betekenis voor de kwaliteit van leven in de samenleving. Om die nieuwe en steeds veeleisender bijdrage zo goed mogelijk in te vullen, hebben burgers bruikbare digitale oplossingen nodig met passende informatie. De overheid zal, uit hoofde van haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de samenleving, verantwoordelijkheid nemen voor de – in dit geval digitale - randvoorwaarden. Hier wordt het concept 'de burger centraal' verbreed. De relatie tussen 'burgers en de overheid' wordt verbreed naar die tussen 'professionals en cliënten' (zoals op het gebied van zorg, welzijn en veiligheid) terwijl daarnaast de eigen activiteiten van burgers zelf een nieuw aandachtsgebied vormen. Het goed invullen van die twee ontwikkelingen is een omvangrijke agenda voor het komende decennium.

III Wat doen digitale burgers?

Burgers worden steeds digitaal – maar hoe ziet dat er over tien jaar uit? Wat is het streefbeeld voor onze ontwikkelingen?

Digitale burgers zorgen en ondersteunen

Digitale burgers ondersteunen zichzelf bij hun zorg: ze registreren hun eigen kwaliteit van leven op diverse manieren, krijgen digitaal advies en stellen diagnoses, stellen zorgbehoefte(n) vast, richten zorgprocessen in met mantelzorgers en vrijwilligers, rekenen af en hebben digitale ondersteuning om de kwaliteit van hun zorg te kunnen bepalen¹⁷. De collecties zorgdata bij patiënten thuis zijn omvangrijker dan die professionals van hen hebben. De eigen data van burgers worden verrijkt door publiek beschikbare actuele informatie over ziekten en gezondheid op wijk, stedelijk, regionaal en nationaal niveau. Hoogwaardige kennis is digitaal vrij beschikbaar, zowel over aandoeningen, prognoses, (bij- werkingen van) het gebruik van medicijnen en activiteiten die gezondheid kunnen versterken. Om die activiteiten rond zorg en ondersteuning te kunnen faciliteren, kunnen burgers beschikken over een grote diversiteit aan toepassingen, diensten en producten die op maat en behoefte kan worden ingericht. Wanneer gewenst kunnen professionals digitaal participeren in dat proces. Kwalitatief goede informatievoorziening vormt de noodzakelijke basis voor een bevolking die zich bewust is van zijn kwaliteit van gezondheid, gemotiveerd die te onderhouden en die toegang heeft tot de kennis en vaardigheden om dat te kunnen doen.

¹⁷ Rathenau Instituut (2009), *Mens van de toekomst – mens zonder toekomst: Mensverbetering in cultureel, politiek en technologisch perspectief*, Technology Assessment, Den Haag

Digitale burgers leven en besturen samen

Burgers hebben digitale toepassingen om in buurten en wijken samen de kwaliteit van leven te bewaken en in te richten: ze coördineren onderling overleg, besluitvorming en de uitvoering van taken. Burgers zijn goed op de hoogte van de gang van zaken in eigen buurt en wijk, bij hun lokale (regionale en provinciale) overheden: ze weten welke thema's aan de orde zijn, zijn geïnformeerd over argumenten voor en tegen, betrokken partijen en hebben een goed inzicht in de begroting(en) en uitgaven. Ze zijn in staat om, wanneer nodig en gewenst, kennis en experts in te schakelen om afwegingen die ze moeten maken beter te kunnen onderbouwen. Dat geldt ook voor overheden: wanneer burgers zelf wijken en dorpen besturen hebben zij op gestructureerde manier toegang tot de stand van zaken van burgerbestuurseenheden. Burgers kunnen zich onderling organiseren in elke omvang (kleine incidentele groepen, structurele overleggen en brede bewegingen) en voor elke complexiteit (korte incidentele vragen, kortdurende uitdagingen, en meerjarig ontwikkel trajecten). Die digitale infrastructuur kan, indien gewenst, direct communiceren met die van overheden en is in staat om regelmatig te rapporteren aan die overheden. Kwalitatief goede informatievoorziening vormt de basis voor een 'civil society', gedragen door haar burgers.

Digitale burgers zorgen samen voor veiligheid

Burgers hebben digitale toepassingen en oplossingen om samen verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor de veiligheid in hun omgeving - zo zijn er begin 2018 meer dan 8.000 WhatsApp groepen rond buurtpreventie¹⁸. Er kan digitaal worden gemeld, digitaal samen worden beslist over een beste aanpak van situaties en er is digitale ondersteuning van de uitvoering van veiligheidstaken in de omgeving. Deze systemen kunnen melden aan andere stakeholders die betrokken zijn bij veiligheid. Buurten, wijken en dorpen beschikken over actuele veiligheidsgegevens zodat zij zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen. Wanneer ze professionele ondersteuning in willen schakelen, kunnen ze deelnemen in de lokale digitale systemen. Andersom worden de activiteiten die in de lokale omgeving plaatsvinden, terug gemeld aan andere stakeholders, wanneer dat van belang is. Kwalitatief goede informatievoorziening verbindt burgers en stelt hen in staat effectief bij te dragen aan gezamenlijke veiligheid.

¹⁸ Geregistreerd op www.wabp.nl - bekeken januari 2018.

IV Maatschappelijke informatievoorziening – de nieuwe agenda

Maatschappelijke informatievoorziening is het nieuwe domein waarin de randvoorwaarden geschapen worden voor een samenleving die burgers digitaal toerust op de participatiesamenleving door een samenhangend stelsel van informatievoorzieningen. Maatschappelijke informatievoorziening is niet slechts een theoretisch kader of een beleidsintentie: het is een duidelijk te omschrijven en praktische agenda van uitdagingen die gegroepeerd kunnen worden in drie thema's. Hierna worden heel verschillende aspecten en elementen van maatschappelijke dienstverlening kort uitgeschreven, niet als oplossing maar om de mogelijke contouren te schetsen van de uitdagingen die het komende decennium de agenda zullen bepalen. De drie domeinen:

- schaal - van individuele burgers naar een digitale samenleving,
- kwaliteit - van systeemwereld naar leefwereld van burgers en
- complexiteit - voorzieningen voor een werkende digitale architectuur rond burgers

Schaal - van individuele burgers naar een digitale samenleving

Burgers leven en werken vrijwel altijd samen. Ze zijn en blijven samen gezond, zorgen samen voor hun welzijn en veiligheid en participeren samen in het openbaar bestuur. Het zijn vrijwilligers voor mantelzorg, leden van een buurtwacht, lotgenoten voor mensen die een gesprek willen voeren, of leden van een buurtoverleg voor nieuwe initiatieven. Het digitaal toerusten van die burgers gaat daarmee verder dan individuele burgers en hun eigen toepassingen naar aandacht voor toepassingen die groepen en gemeenschappen van burgers die samenwerken ondersteunen. Op de schaal van Nederland, met meer dan 11.000 buurten, wordt maatschappelijke informatievoorziening een inrichtings- en ordeningsvraagstuk op meerdere niveaus: naast de informatieomgeving van individuele gebruikers ook die van groepen en die van buurten, wijken, steden, regio's en het land als geheel. Op elk van die niveaus is er behoefte aan passende informatie, ondersteuning van onderlinge communicatie en hulp bij het organiseren van taken en initiatieven. Er ontstaat een stelsel van informatievoorzieningen voor burgers met een eigen kwaliteit, anders dan die voor professionals.

Omdat burgers die toepassing samen gebruiken en informatie daaruit delen, ontwikkelt zich een samenhangend geheel van informatievoorzieningen die burgers zo in kunnen richten dat deze aansluiten bij hun eigen behoeften en mogelijkheden. Daarbij dient 'de burger centraal' opnieuw als uitgangspunt, zoals dat al het geval was bij de omgevingswet. Maar in dit geval is de uitdaging groter en anders van karakter. De omgevingswet vond plaats binnen het domein van de overheid en kon gebruikmaken van professionaliteit, middelen en beleidskracht die daar voorhanden zijn. Maatschappelijke informatievoorziening vindt plaats buiten de overheid in het informele domein van burgers en kent een grote diversiteit aan toepassingen en een grote diversiteit aan partners die niet altijd gezamenlijke belangen hebben. Toch zal die ontwikkeling uiteindelijk zorgen voor een geïntegreerde informatieomgeving waarin informatie (zoals die over ziekte en gezondheid) goed beschikbaar is en veilig en snel gedeeld kan worden met andere partijen, waar die zich ook bevinden. De basis daarvoor ligt in goede standaarden voor informatie-uitwisseling, veiligheid en gebruikersvriendelijkheid.

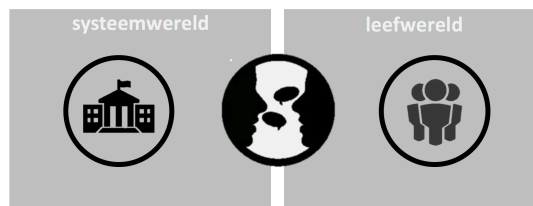
Voor een dergelijke infrastructuur zijn er randvoorwaarden die op dit moment niet voorhanden zijn.

Kwaliteit - van systeemwereld naar leefwereld van burgers

Professionals en burgers werken steeds intensiever digitaal samen en het goed inrichten van een digitale verbinding is essentieel. Het betekent het verbinden van de systeemwereld van professionals met de leefwereld van burgers - twee werelden die fundamenteel van elkaar verschillen. Goed en inspirerend inrichten van die verbinding vraagt een nieuwe inspanning die verder gaat dan wat nu voorhanden is. Daarbij is de leefwereld van burgers de meest onbekende, die vraagt om extra aandacht.

Leefwereld van burgers Systeemwereld van professionals

<i>Emotionele betrokkenheid</i>	<i>Professionele distantie</i>
<i>Informeel handelingen</i>	<i>Geprotocolleerde handelingen</i>
<i>Incidentele interesse</i>	<i>Structurele aandacht</i>
<i>Informeel sociaal netwerk</i>	<i>Formeel professioneel netwerk</i>
<i>Wisselend begripsvermogen</i>	<i>Professioneel begrijpen</i>
<i>Flexibele inzet</i>	<i>Vaste, planbare inzet</i>
<i>Geïntegreerde taken</i>	<i>Gespecialiseerde taken</i>
<i>Omgangstaal</i>	<i>Professioneel jargon</i>
<i>Praktijkdeskundigheid</i>	<i>Professionele kennis</i>
<i>Informeel afspraken</i>	<i>Formele afspraken</i>



Kwaliteit van de persoonlijke leefomgeving

In hun eigen leefwereld gebruiken burgers niet alleen hun eigen taal, maar worden ook anders gemotiveerd, hebben geen professionele distantie maar emotionele betrokkenheid, hebben geen structurele maar juist incidentele interesse en sterk wisselend begripsvermogen. Het gebruik van een 'eigen taal' is een goed voorbeeld: burgers hebben een hersenbloeding, professionals zien een CVA of TIA; burgers hebben een gebroken been, professionals zien een fractuur van de tibia; burgers spreken over een stoplicht, professionals over een VLRI of een VerkeersLicht Regel Installatie; burgers wonen in een huis, het kadaster spreekt van een object met verblijfsvergunning. Professionals en burgers spreken verschillende talen, elk effectief voor het doel waarvoor ze gebruikt worden. Die verschillen in taalgebruik worden normaal gecompenseerd wanneer burgers en professionals tijdens hun contacten die verschillen zodanig 'vertalen' dat er een gezamenlijk begrip ontstaat: ambtenaren verklaren procedures aan de balie; artsen terminologie en prognose aan patiënten; agenten hun beslissingen aan burgers. Dat kan direct, telefonisch of op papier. Maar bij veel digitale oplossingen tussen burgers en professionals verdwijnt die menselijke vertaling en moet een digitale vervanger ontwikkeld worden om dezelfde kwaliteit te bereiken.

De taal van professionals heeft meer status. Veel professionele domeinen hebben de laatste decennia hun terminologie gestandaardiseerd voor gebruik in digitale systemen. In de zorg omvat de SNOMED-collectie, die

ook in Nederland als standaard geldt, meer dan 300.000 termen¹⁹. Zouden, om de communicatie tussen burgers en professionals te kunnen digitaliseren, de termen die burgers gebruiken ook niet gestandaardiseerd voorhanden zijn? Zou een dergelijk ‘burgerwoordenboek’ voor de zorg dat niet de door burgers gebruikte termen moeten bevatten, om die vervolgens te kunnen verbinden met hun equivalente professionele termen? Burgers zouden, om hun gezondheid, aandoeningen, symptomen en zorgbehoefte te beschrijven veel minder termen nodig hebben – waarschijnlijk slechts tussen de 5.000 en 10.000. Dat verschil in aantal termen ontstaat wanneer voor burgers enkel de term ‘onderarm’ (en mogelijk spaakbeen en ellepijp) voldoende zijn waar professionals verwijzen naar de tegen de honderd verschillende spieren, bloedvaten en aderen, huidlagen, symptomen en aandoeningen met elk een eigen Latijnse aanduiding. Kunnen we dergelijke burgerwoordenboeken gebruiken om de digitale vragen van burgers beter te kunnen stellen? Of om een deel van de 1,8 miljard jaarlijkse declaraties in de zorg te vertalen? Dat zou groot nut kunnen hebben voor burgers die problemen hebben met taal: functioneel analfabeten, mensen met Nederlands als tweede taal en mensen met een cognitieve, emotionele of fysieke beperking. Een digitaal burgerwoordenboek kan hen beter helpen zoeken, kan zoekresultaten beter presenteren en kan informatie vertalen in begrijpelijke termen.

Net als een duidelijk en aanwijsbaar verschil in taal is er een verschil in organiserend vermogen. Organiseren in de systeemwereld van professionals is een expliciet proces met beschreven doelen, stappen en plannen. Organiseren in het dagelijks leven van burgers is vaak impliciet. Gezinnen kunnen voor het ‘organiseren’ van een vakantie heel uiteenlopende strategieën gebruiken net als verschillende mensen hun kleren op heel verschillende manieren kunnen opruimen. Er ontstaat beleidsaandacht voor de ‘eigen regie’ die het leven in de participatiesamenleving van burgers veronderstelt, de heel diverse vormen die dat kan aannemen en de mogelijke afwezigheid daarvan. Zo is de handelingsverlegenheid van burgers onderwerp van het WRR-rapport ‘Weten is nog geen doen’²⁰, met name voor zwakkeren in de samenleving. Wanneer de participatiesamenleving eigen activiteit van burgers eist, vraagt dat om extra ondersteuning voor die burgers bij de opzetten en uitvoeren van taken die zij zelf vormgeven. Veel huidige initiatieven verbeteren wel de informatievoorziening, bijvoorbeeld tussen patiënt en zorgverlener, maar gaan daarbij nog vaak sterk uit van het professionele proces van ordenen van taken. Burgers inspireren tot eigen regie betekent het beschikbaar maken van eenvoudige gereedschappen voor het zelf kunnen stellen van diagnoses, het kunnen bepalen van een goede oplossing, het formuleren van een eigen doel en het inrichten van een uitvoerbaar stappenplan. Deze twee voorbeelden – de verschillen in het gebruik van taal en het vermogen tot organiseren – maken duidelijk dat ‘de burger centraal’ een eigen en specifieke aanpak vereist. Een extra uitdaging ontstaat wanneer alle democratische processen in de loop van de tijd digitaal worden ondersteund – welke nieuwe ontwerpcriteria moeten ontwikkeld worden om een diversiteit aan burgers te inspireren samen bij te dragen aan een civil society?

¹⁹ Nictiz (2017), *SNOMED CT*, <https://www.nictiz.nl/terminologiecentrum/snomed-ct>

²⁰ Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (2017), *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*, Den Haag, p. 58

Complexiteit - voorzieningen voor een werkende digitale architectuur rond burgers

De digitale infrastructuur rond burgers verdicht zich wanneer steeds meer digitale diensten rond het huishouden samenkomen – een convergentie van digitale diensten op het huishouden. Dat creëert een uitdaging wanneer burgers afhankelijk zijn van die diensten voor hun kwaliteit van leven, zoals de CVA-patiënt die voor zijn gezondheid contacten moet onderhouden met vijftien tot twintig digitale diensten. Al die verschillende diensten communiceren onderling vaak niet met elkaar en gebruikers worden gedwongen te werken in verschillende interfaces, gegevens te bewaren en bekijken in verschillende databases en locaties en hun informatie en activiteiten te managen in een ‘woud van portals’. Hoewel de kwaliteit van elk van de individuele toepassingen redelijk of voldoende kan zijn, kan het geheel van toepassingen voor gebruikers onoverzichtelijk en onbeheersbaar worden, een uitdaging die verder groeit met de voortgaande adoptie en toenemende afhankelijkheid van digitale oplossingen. In de leefwereld van burgers ontstaat een nieuwe complexiteit die voorbij gaat aan de kwaliteit van individuele toepassingen en ligt op het niveau van de samenhang tussen de toepassing - een samenhangend stelsel. Burgers organiseren hun gezondheid, welzijn, veiligheid, sociale en bestuurlijke participatie in een bonte verzameling toepassingen, die samen als een ecologie een betekenisvol geheel moeten (blijven) vormen.

Wanneer we geen oplossingen vinden voor de nieuwe complexiteit rond burgers vormt deze een aanzienlijke belemmering voor de opschaling van digitale dienstverlening, bijvoorbeeld in zorg en welzijn. Het makkelijk laten samenwerken van duizenden verschillende toepassingen rond burgers in 7,5 miljoen huishoudens is een nieuwe uitdaging. Belangrijkste startpunt voor elke oplossing is bewustwording, motivatie en het ontwikkelen van een visie.

Digitale architectuur voor burgers

Waaruit bestaat de digitale architectuur van burgers? Welke eisen stellen we op de verschillende niveaus van gebruik, diensten, gegevens of informatie en techniek? Nederlandse burgers hebben het recht gebruik te mogen maken van de openbare weg, recht op elektriciteit en water, een tafel, stoel en bed, een ijskast. Dat recht is in elke gemeente geregeld in de bijzondere bijstand. Nederlanders in de informatiesamenleving hebben steeds vaker recht op een PC, laptop of smartphone en een internetaansluiting.

Het recht op data en informatie in de informatiesamenleving

Maar op welke informatie en data hebben burgers eigenlijk recht? Wanneer een huisarts medicatie voorschrijft, hebben burgers het recht op sluitende digitale informatie over die medicijnen en hun contra-indicaties? Wat betekent dat: ‘recht hebben op’? Worden alle farmaceutische bedrijven verplicht voor alle in Nederland verkrijgbare medicijnen hun bijsluiters in een voorgeschreven formaat digitaal aan te leveren bij een centrale dienst? Worden die gegevens in een makkelijk herbruikbaar formaat als open data ter beschikking gesteld? Worden alle apps in Nederland waarin medicatie voorkomt, gedwongen te verwijzen naar die centrale repository? Hebben Nederlanders in de informatiesamenleving recht op informatie over de veiligheid in hun wijk? De kwaliteit van leven in de wijk? De gezondheid in de wijk? In de participatiesamenleving is dergelijke

informatie essentieel om zelf effectief actie te kunnen ondernemen. Het leveren van dergelijke informatie wordt gerealiseerd door een grote diversiteit aan betrokken stakeholders. Moet er, om eenduidig beleid te kunnen ontwikkelen, een digitale architectuur voor burgers beschreven worden waarin dergelijke diensten worden omschreven zodat alle stakeholders hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen? Betekent 'de burger centraal' ook inderdaad dat we, uitgaande van die burger, grondregels voor de informatiehuishouding definiëren? Betekent het recht op informatie ook informatie in een passende vorm?

Een andere fundamentele herziening van de informatie rond burgers ontstaat wanneer zij die zelf opslaan. In het zorgdomein is er het concept van het 'Persoonlijk Gezondheidsdossier (PGD)' zoals beschreven door de Patiëntenfederatie Nederland²¹ en 'Patiëntinformatie' van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving²². Daarin wordt aangenomen dat burgers hun gegevens opslaan in een eigen data-omgeving, en vanuit die omgeving communiceren met de verschillende professionals. Er is een eerste functionele schets van een dergelijke omgeving beschreven. De vraag is voor welke andere domeinen burgers zelf hun gegevens opslaan en vanuit een eigen digitale omgeving communiceren met dienstverleners. Het verkennen van dergelijke scenario's is zinvol voor een breder beeld van maatschappelijke informatievoorziening, de eisen die dat stelt en welke rol partners kunnen spelen.

Diensten in de informatiearchitectuur voor burgers

Twee van andere mogelijke elementen in een informatiearchitectuur voor burgers is de behoefte aan inzicht in beschikbare diensten en de integratie van die diensten van verschillende aanbieders in een consistente omgeving voor gebruikers. De eerste geeft een overzicht van mogelijkheden en laat gebruikers een keuze maken die bij hen past. De tweede is een oplossing voor de diversiteit van diensten waarvan men afhankelijk is: aanbieden in één overzichtelijke omgeving. Zowel van de eerste als de laatste zijn er voorbeelden: in zorg en welzijn de appstore van de GGD (www.GGDappstore.nl) en die van de jeugdzorg (www.jeugdcloudappstore.nl) als portals die het aanbod tonen. Uitdaging ligt hier niet in het gebruik, maar in de businesscase – onderhoud brengt kosten met zich mee, waarvoor nu geen passende vergoeding is. Wie betaalt bij 'de burger centraal'? Ontstaan er specifieke diensten die we uit het algemeen belang vergoeden? Welke vorm van vergoeding betreft dat dan? Op de integratie van diensten van verschillende dienstverleners is er Pazio - één overkoppelend eHealth portaal voor regionale aanbieders van zorg, nu gebruikt door verschillende gemeenten, organisaties, groepspraktijken en onderwijsinstellingen. Uitdaging daarbij is de adoptie door aanbieders: gaan we, in het belang van digitale burgers, van zorgaanbieders eisen dat zij hun diensten regionaal aanbieden in één of meer van die geïntegreerde portalen? Wordt de informatie architectuur voor burgers hiervoor het leidende principe?

²¹ Patiëntenfederatie Nederland (2013), *Het persoonlijk gezondheidsdossier: De visie van patiëntenfederatie NPCF*; zie ook: Nictiz & Nivel (2016), *Meer dan techniek: eHealth-monitor 2016*, Den Haag en Utrecht.

²² Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2014), *Patiëntinformatie, informatievoorziening rond de patiënt*, Den Haag

Hoewel er initiatieven en toepassingen zijn en deze allemaal bijdragen, zijn zij op dit moment niet of nauwelijks onderling vergelijkbaar, gebruiken verschillende technische aanpakken, werken op verschillende niveaus en worden voor elke sector apart uitgedacht. Maatschappelijke informatievoorziening ziet die verschillende initiatieven als de uitdrukking van één enkele functionele behoefte, en zou er naar streven synergie te creëren, bijvoorbeeld door bewustwording en het delen van (meta)standaarden.

V Conclusie en aanbevelingen

‘De burger centraal’ speelt het komende decennium een essentiële rol om twee redenen. Digitale ontwikkelingen creëren nieuwe kansen voor een betere dienstverlening tussen professionals en burgers en daarnaast hebben burgers in de participatiesamenleving toerusting nodig voor hun nieuwe taken. De reden om speciale en centrale aandacht te vragen voor de digitale toerusting van de burger ligt in de combinatie van de urgentie en de schijnbare onoplosbaarheid ervan. Die urgentie ontstaat omdat de demografische ontwikkeling de komende vijftien jaar kan leiden tot een kleiner aantal medewerkers van overheid, onderwijs en mogelijk zorg en welzijn.

De groeiende adoptie van digitale mogelijkheden waarmee een grote diversiteit aan gebruikers zich samen aan hun zorg, welzijn en veiligheid wijden, kan alleen functioneel blijven wanneer het zich ontwikkelt tot een samenhangend stelsel van informatievoorzieningen. Die ontwikkeling creëert drie nieuwe, nog niet verkende, uitdagingen op de domeinen schaal, kwaliteit en complexiteit.

Maatschappelijke informatievoorziening vraagt digitaal leiderschap

‘De burger centraal’ vraagt om nieuwe oplossingen. Om die te ontwikkelen suggereert het essay dat er een nieuw aandachtsgebied ontstaat en draagt daarvoor de term ‘maatschappelijke informatievoorziening’ aan. Dat richt zich op het in kaart brengen en stimuleren van een samenhangend stelsel van informatievoorzieningen dat burgers ondersteunt bij activiteiten die hun individuele en gezamenlijke kwaliteit van leven verbeteren.

Het is goed te beseffen dat er voor deze nieuwe uitdagingen geen directe oplossing voorhanden is. Bestaande partijen kunnen en zullen moeten bijdragen, maar noch de overheid, noch leveranciers, maatschappelijke organisaties of gebruikers zijn in staat om deze uitdagingen zelf op te lossen. Het realiseren van de randvoorwaarden voor maatschappelijke informatievoorziening is een boven-sectorale en multidisciplinaire uitdaging die vraagt om een integrale aanpak. Wanneer geen van de stakeholders de verantwoordelijkheid tot een oplossing heeft en deze ook niet individueel kan realiseren, zou maatschappelijke informatievoorziening gezien kunnen worden als een systeemfalen. Dat het onderwerp te omvangrijk is voor één van de spelers is één van de redenen waarom de aandacht rond digitalisering van burgers vaak gericht is op kleine ontwikkelingen en pilots. Als er al aandacht is voor opschaling blijft dat vaak binnen één domein. Vaak blijken de effecten te klein en te weinig.

Maatschappelijke informatievoorziening brengt dat dilemma in kaart en kan de ontwikkeling van oplossingen versnellen onder meer door een integrale visie die synergievoordelen kan creëren. Maar het werkelijk

ontwikkelen van oplossingen is afhankelijk van digitaal leiderschap. Niet van één enkele partij, maar van alle mogelijke stakeholders.

Nieuw denken, nieuw doen

Deze beschouwingen laten zien dat de ontwikkeling van informatiesamenleving zich naar een hoger niveau beweegt en vraagt om een andere, betere kwaliteit van reflectie – niet alleen een andere kwaliteit van denken (nieuw denken) maar ook beter handelen door te denken vanuit een architectuur. Twee korte voorbeelden kunnen dienen als illustratie.

Wanneer, in de komende tien tot vijftien jaar, de omgevingswet zich ontwikkelt als een samenhangend stelsel, zullen zowel burgers als ambtenaren dankbaar gebruik maken van de gemakken die dat biedt. Beiden worden afhankelijk van een omgevingswet die structureel wordt ingezet voor de kleine tot middelgrote beslissingen over bouw en milieu. Steeds vaker zullen we vertrouwen op die adviezen zonder direct te weten hoe die tot stand zijn gekomen. Het is alsof we arriveren op onze bestemming door een navigatiesysteem te volgen, zonder te weten welke route we gevolgd hebben. En dat heeft gevolgen: 'if you don't use it, you loose it' – de onvermijdelijke afhankelijkheid van dergelijke geïntegreerde systemen maakt de dienstverlening makkelijker maar de vraag is of die ons gezamenlijk 'dommer' maakt. Daarbij is de omgevingswet voorbeeldig voor eenzelfde ontwikkeling op alle domeinen van de 'data gedreven overheid'. De ontwikkelingen van dergelijke digitale platformen waarin we allemaal zullen zijn opgenomen, brengt fundamenteel andere vragen met zich mee. Adequate analyse van die dilemma's ontstaan niet vanuit de bestaande kaders en kennisdomeinen zoals bestuurskunde, politicologie, rechtsfilosofie of informatiekunde. Het vereist een wezenlijk interdisciplinaire dialoog van een nieuwe kwaliteit, zoals die zichtbaar wordt in het recente platformdenken – niet de economisch-functionele variant, maar eerder de cultureel-sociale variant zoals Bratton die ontwikkelt in 'The stack: on software and sovereignty'²³. Welke conceptuele context moeten we gebruiken wanneer kunstmatige intelligentie de positie van rechters en rechtspraak aantast, wanneer blockchain, digitaal ID en 'smart contracts' het notariaat van karakter verandert, wanneer de jeugdzorg de architecturen van Über en Airbnb gaat gebruiken en ziekenhuizen digitale netwerken worden? En dat allemaal tegelijk? Dat zijn niet langer uitdagingen rond burgers alleen, maar geven wel het niveau van complexiteit aan. In de 90-er jaren van de vorige eeuw kregen een aantal filosofen, bestuurskundigen en innovatieve IT-ers een subsidie en de kans de reflecteren op de mogelijke gevolgen van de informatiesamenleving voor overheid en maatschappij. Misschien is een dergelijk initiatief ook nu zinvol, maar dat zou dan nu sneller en effectiever moeten gebeuren.

Het goed organiseren van kwaliteit in informatievoorziening in het informele domein van burgers is een heel nieuwe uitdaging. Professionele organisaties en instellingen zijn in staat om hun informatievoorziening in te richten en te onderhouden. Daar wordt kwaliteit georganiseerd door een samenstel van plannen, besluitvorming, regelgeving en uitvoerende projecten die worden geformuleerd door kennisinstellingen, beleidsmakers en professionals. Op de schaal van de regionale en nationale overheid zijn er planologische kernbeslissingen

²³ Bratton, B.H. (2016), *The stack: on software and sovereignty*, Cambridge & London: The MIT Press

voor de fysieke infrastructuur, bestemmingsplannen voor stedenbouw, en structuurplannen voor verkeersinfrastructuur en landbouw. Kwaliteit ligt vast in bouwbesluiten voor gebouwen, in de voedsel- en warenwet voor voedsel en in de verkeerswet voor verkeer. Maar dat geldt (nog) niet voor de digitale inrichting rond de leefwereld van burgers. Er is geen notie van een 'geheel van informatievoorzieningen', van de kwaliteit daarvan of de bijbehorende inrichtingsvragen. De huidige goede technische infrastructuur rond burgers – de onderste laag van de architectuur – werd in de 90-er jaren van de vorige eeuw gestimuleerd door een combinatie van liberalisering van de telecommarkt, fiscale stimuleringsmaatregelen en eerste ondersteuning van gebruikers. Dat leidde tot bijzonder succesvolle resultaten en de voorhoede positie die Nederland nu inneemt. Het volgende niveau – het aankomende breed inrichten en gebruiken van informatie en diensten – vereist eenzelfde stimulering en ordening. Blijft de vraag naar de mogelijke rol van de overheid. Uit haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de samenleving zou zij de katalysator moeten zijn van bewustwording van deze ontwikkeling, de urgentie en de mogelijke consequenties bij alle stakeholders. Dat zou moeten gebeuren op een wijze die deze stakeholders motiveert om in hun eigen ontwikkelingen aan de randvoorwaarden van maatschappelijke voorziening te voldoen. Zij zou verkenningen uit moeten voeren die de contouren van maatschappelijke informatievoorziening duidelijk maken. Zelf zou de overheid lanching customer kunnen zijn door die nieuwe kwaliteit van systemen te implementeren in haar eigen digitale oplossingen.

De inrichting van de informatiesamenleving met burgers in het hart vraagt een visie op de ontwikkelingen op langere termijn, een strategie en het betrekken van strategische trends en digitale ontwikkelingen. Alleen wanneer er een beeld wordt geformuleerd over de structurele adoptie van digitale oplossingen door burgers is het mogelijk een toekomstvaste agenda te ontwikkelen. Maatschappelijke informatievoorziening identificeert diezelfde behoefte voor het geheel van informatievoorzieningen rond burgers. Het is de agenda die onvermijdelijk volgt uit 'de burger centraal' en die het komende decennium een centrale rol in de ontwikkeling van de samenleving zal vervullen.