

Vernieuwing van de verantwoording

*Hoe digitalisering en dataficering bijdragen
aan innovatieve publieke verantwoording
bij de provincie Zuid-Holland*

Jorgen Schram

Martijn van der Steen

Mark van Twist

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Over de auteurs

drs. Jorgen Schram is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

prof. dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en directeur van de NSOB Denktank. Hij is als hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Vernieuwing van de verantwoording

*Hoe digitalisering en dataficering bijdragen
aan innovatieve publieke verantwoording
bij de provincie Zuid-Holland*

Jorgen Schram

Martijn van der Steen

Mark van Twist

2019

ISBN 978-90-75297-87-4



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Inhoudsopgave

	Voorwoord	4
1	Inleiding: naar de provincie van de toekomst	7
	a. Een opgavegerichte netwerkorganisatie	8
	b. Onvermoed, onverwacht, onvermijdelijk	9
	c. Naar een datagedreven provincie?	12
	d. Leeswijzer	14
2	Verantwoording in een veranderende context	16
	a. Van passieve naar actieve transparantie	17
	b. De transparantieparadox	18
	c. Vertrouwen verdienen	20
3	Digitalisering en dataficering	23
	a. Openheid als uitgangspunt	24
	b. De doorontwikkeling van data	25
	I. Verzameling van data	26
	II. Verwerking en beheer van data	27
	III. Vertaling van data	28
4	De keerzijde van een beloftevolle ontwikkeling	32
5	Nieuwe vormen van verantwoording	35
	a. Naar verantwoording 2.0?	35
	b. Vier vormen van digitale interactie	37

6	Conclusie: betekenisvol verantwoorden	43
a.	Omgaan met het onvermijdelijke	43
b.	De doorwerking van digitalisering en dataficering	45
c.	Zoektocht naar de provincie van de toekomst	49
	Referenties	52
	Eindnoten	53

Voorwoord

Het essay ‘Vernieuwing van de verantwoording. Hoe digitalisering en dataficering bijdragen aan innovatieve publieke verantwoording bij de provincie Zuid-Holland’ is de derde publicatie in een reeks van drie. Eerder verschenen al ‘Sturen en stromen’ (2017) en ‘Gepast geregeld’ (2018). Het drieluik komt voort uit de wens van de provincie om een Provincie van Waarde te worden. Dat betekent een provincie die opgavegericht werkt met een organisatie die zichzelf steeds verbetert.

De afgelopen jaren zijn wij vanuit de provincie druk bezig met het bouwen aan een slimmer, schoner en sterker Zuid-Holland. Dit doen wij vanuit de idee van een “opgavegerichte netwerkorganisatie”, waarin de maatschappelijke vraagstukken die in de provincie spelen centraal staan. Denk aan de verduurzaming van de industrie als onderdeel van de energietransitie, het verder verbeteren van de bereikbaarheid zoals de bouw aan de Rijnlandroute, het realiseren van een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving en het aanjagen van economische innovatie. Dit doen we als provincie Zuid-Holland overigens niet alleen, maar samen met vele andere partijen: gemeenten, waterschappen, Rijk, private partners, maatschappelijke organisaties en vele betrokken burgers.

Nieuwe vormen van technologie spelen daarin een steeds belangrijkere rol. Social media als Twitter, Facebook en Instagram zijn al niet meer weg te denken uit ons dagelijks leven. Datzelfde geldt voor het werken met informatie die zich als data aandient en wordt opgeslagen in de cloud, en ook de inzet van nieuwe technologieën als Blockchain en Artificial Intelligence komt steeds dichterbij. Langzaam maar zeker leven we in een wereld waarin alles wat we doen wordt uitgedrukt in data en iedereen continu verbonden is met en door internet via uiteenlopende vormen van technologie.

De provincie Zuid-Holland is ook op dit vlak ambitieus en wil het werken naar een volgend niveau brengen door dit te koppelen aan het zogeheten “datagedreven werken”. De inzet van datagebruik bij het maken van beleid en uitvoering willen we op elk niveau van de organisatie inpassen. Iedereen doet mee, van bestuurder tot ambtenaar. Dit vraagt om medewerkers die zichzelf voortdurend willen blijven ontwikkelen, waarbij een leven lang leren de standaard is.

Dat willen we tot slot ook nog eens op een zo open, transparante en toegankelijke manier doen door zoveel mogelijk documenten openbaar te maken. Van besluit tot achterliggende informatie uit het beleidsproces. Al deze informatie is voor iedereen toegankelijk. Van statenlid tot inwoner. We zetten de deur voor iedereen open om op die manier kennis en kunde uit te wisselen. Dit leidt tot nieuwe, interessante en soms ook spannende dynamiek als het gaat om bijvoorbeeld publieke verantwoording. Niet langer is het enkel Provinciale Staten die Gedeputeerde Staten controleert, maar iedere inwoner van de provincie Zuid-Holland die hier een bijdrage aan wil leveren, kan en mag hier actief aan mee doen.

Het essay dat voor u ligt, geschreven door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), geeft mooi de wijze weer waarop wij ons vanuit de provincie Zuid-Holland met deze ambities bezighouden en welke (nieuwe) uitdagingen achter het werken als een opgavegerichte netwerkorganisatie vandaan komen. Wij hopen dat dit essay daarmee ook weer bijdraagt aan de ontwikkeling naar een open, transparante en vooral ook toegankelijke overheid die wij vanuit de provincie Zuid-Holland willen zijn en dat dit ook opening tot gesprek biedt.

Jeannette Baljeu
Gedeputeerde provincie Zuid-Holland

1

Inleiding: zoektocht naar de provincie van de toekomst

Duizelingwekkende datasets

Welke wijk in de provincie Zuid-Holland heeft de schoonste lucht? Wat zijn de veiligste fietsroutes in de regio? In welke stad is de biodiversiteit het grootst? En in welk gebied is de luchtkwaliteit het meest verbeterd ten opzichte van vijf jaar geleden? Elk van deze vragen laat zich met een druk op de knop beantwoorden. Dat mag haast onmogelijk lijken, maar is inmiddels realiteit. Natuurlijk moet je weten waar je naar zoekt, en waar je precies moet klikken, maar de mogelijkheden zijn er. Daar komt bij dat ook het gebruiksgemak ervan steeds verder verbetert. Zelfs voor mensen die niet thuis zijn in de datawereld is het steeds eenvoudiger om data te begrijpen en interessante verbanden te achterhalen.

De data waar we het hier over hebben, en die deze vragen beantwoorden, zijn afkomstig van de provincie Zuid-Holland. Ze zijn te vinden op het Dataplatform van de Provincie dat gelanceerd is. In de afgelopen jaren heeft de provincie Zuid-Holland – net als veel andere overheden – een grote hoeveelheid gegevens als open data ontsloten. Deze datasets stonden echter op verschillende plekken op de provinciale website. Na verloop van tijd zorgde dit er niet alleen voor dat het onduidelijk was waar welke datasets te vinden waren, maar ook dat het gebruik ervan door inwoners en anderen afnam. Met de overstap naar het Dataplatform is alle open data van de Provincie nu op één plek te vinden.

Het Dataplatform geeft daarnaast gebruikers de mogelijkheid om data te visualiseren en er snel mee aan de slag te gaan. Inwoners, ontwikkelaars, overheden, bedrijven en journalisten zijn niet langer enkel afnemer van informatie, maar ook hergebruiker en daarmee ontwikkelaar. Zij kunnen immers ook zelf informatie toevoegen en zo content creëren. Een mooi voorbeeld daarvan is de ‘Landelijke routedatabank’, een initiatief van bewonersorganisaties Wandelnet en Fietsplatform. Op basis van door de provincie ontsloten GIS-data hebben zij een digitale routedatabank aangelegd met actuele geo-informatie over de regionale wandel- en fietsnetwerken en landelijke routenetwerken. Voor inwoners

interessant omdat zij met enkele klikken allerlei mooie wandel- en fietsroutes in beeld krijgen, voor ondernemers handig om te zien waar mogelijke ontwikkelkansen liggen en ook voor de provincie is deze informatie bruikbaar omdat het helpt bij het efficiënt beheren van de recreatieve wandel- en fietsroutestructuur.

a. Een opgavegerichte netwerkorganisatie

De provincie Zuid-Holland timmert sinds enkele jaren hard aan de weg als het gaat om het worden van een “opgavegerichte netwerkorganisatie”. Kernelementen van die nieuwe manier van werken zijn het centraal stellen van de maatschappelijke opgaven (niet aanbodgericht maar maatschappelijke vraaggericht) en publieke doelen realiseren waar mogelijk met andere partijen (niet een hiërarchische, verticale manier van werken maar via netwerkgerichte, horizontale verbanden). De reden hiervoor is simpel: de veranderingen in de samenleving voltrekken zich in een dermate hoog tempo dat de Provincie zich daar wel op aan moet passen. De provincie Zuid-Holland is weliswaar onderdeel van de grote hoeveelheid maatschappelijke netwerken, maar is daarin niet (langer) het middelpunt. Waardenrealisatie gebeurt door de Provincie steeds vaker in samenwerking met of door medeoverheden, bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en burgers zelf. Voor de provincie Zuid-Holland gaat dat om het vermogen om systematisch maatwerk te leveren en een passende positie te kiezen in het netwerk dat rond specifieke maatschappelijke problemen actief is en vanuit daar tot een oplossing te komen. Soms door zelf voorop te gaan en zelf de organisatie vorm te geven, soms door mee te bewegen met de stroom van wat er al gebeurt, innovatie uit te nodigen en eventueel waar nodig bij te sturen en soms ook door de maatschappelijke dynamiek te laten gaan en zelf even niets te doen – hoe lastig dat ook is.

De idee van een opgavegerichte netwerkorganisatie was niet altijd even vanzelfsprekend. Lange tijd was bij de provincie Zuid-Holland net als breder in het publieke domein de centrale gedachte dat het oplossen van maatschappelijke vraagstukken vooral ging over de vraag of het overheidsbestuur voldoende kracht kon ontwikkelen om de kwesties binnen de bestaande structuur aan te kunnen. Een manier van werken die met de term “bestuurskracht” werd geduid en in de praktijk invulling kreeg via zogeheten “bestuurskrachtmetingen” (zie onder meer Korsten et al., 2007; Boogers &

Schaap, 2007; Denters & Toonen, 2010). Inmiddels is dat denken steeds meer losgelaten en is het vertrekpunt de maatschappelijke opgave in plaats van de bestuurlijke entiteit. Niet langer is de vraag hoe de Provincie een publiek vraagstuk op gaat pakken, redenerend vanuit het op het provinciehuis voorhanden zijnde instrumentarium, maar wat het vraagstuk precies voor aanpak vergt en welke partijen daar een bijdrage aan kunnen leveren én in welke samenstelling en volgorde. Ook hier gaat het om bestuurskracht, maar op een andere manier dan voorheen bedoeld. Onder krachtig bestuur wordt hier niet het bestuur verstaan dat zelf sterk genoeg is om alle vragen aan te kunnen, maar bestuur dat in staat is om rondom vraagstukken de benodigde verbindingen aan te gaan met anderen.

Nu de provincie Zuid-Holland steeds meer in netwerken opereert om publieke waarden te realiseren is het zaak om die werkwijze verder te professionaliseren. Dat gaat deels om het effectief opereren in de netwerken zelf (effectief opereren *buiten*), maar ook om het inbedden van die praktijken in de processen van de Provincie (*binnen*). Om die reden heeft de provincie Zuid-Holland de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan het in de vingers krijgen van het opereren als opgabegeïchte netwerkorganisatie. In de eerste plaats door het gewoon te *doen* en actuele maatschappelijke opgaven als uitgangspunt te nemen en vervolgens te kijken wat nodig is om tot een oplossing te komen – belangrijke stelregel voor het opgabegeïcht werken is immers dat het niet iets is waar je over praat, maar iets wat je doet. En daarnaast ook stil te staan bij de even interessante als ingewikkelde vragen die achter deze manier van werken (ook wel geduid als het ‘sturen in netwerken’) vandaan komen: hoe ziet overheidssturing in een netwerksamenleving eruit, welke publieke, private en maatschappelijke partijen zijn daarbij betrokken, hoe kom je tot gezamenlijke doelrealisatie en welke afwegeningen liggen daaraan ten grondslag (zie onder meer Van der Steen et al., 2014).

b. Onvermoed, onverwacht, onvermijdelijk

De ontwikkeling dat de realisatie van publieke waarden steeds vaker in gevarieerde verbanden van overheid, markt en samenleving tot stand komt, sluit nauw aan bij hoe de wereld in meer algemene zin in hoog tempo verandert. De verticaal georganiseerde verzorgingsstaat heeft plaatsgemaakt voor een maatschappij van horizontale netwerken. Een van de (zo niet dé) belangrijkste drijvende krachten achter die veranderingen is de opkomst van het internet en alles wat daar mee samenhangt. Socioloog Manuel Castells schreef begin deze eeuw in zijn driedelige werk *‘The Information Age’* (1996-2003) al dat technologische ontwikkelingen sinds de jaren ’70

ingrijpende invloed hebben gehad op economisch, politiek en sociaal gebied, en we ontwikkelen richting een “informatiesamenleving”: een maatschappij waarin informatie en het gebruik van ICT onlosmakelijk zijn verbonden aan alle dagelijkse praktijken van overheid, markt en samenleving.

Inmiddels is het ruim vijftien jaar geleden dat Castells zijn boek schreef en is de idee van een informatiesamenleving realiteit geworden. In het jaarboek *ICT en Samenleving* (2010) stellen Frissen & Slot dat de digitalisering en dataficering van de samenleving een feit zijn: alles wat we doen wordt uitgedrukt in data en iedereen is continu verbonden met en door internet. Deze ontwikkeling, waarin er steeds minder alledaagse handelingen zijn die niet op een of andere manier (digitaal) worden vastgelegd, wordt ook wel aangeduid als *dataficering* (zie onder meer WRR, 2016). Als we kijken naar hoe de provincie Zuid-Holland en andere overheden omgaan met de toegenomen technologische mogelijkheden zien we dat in de afgelopen jaren het gebruik van nieuwe informatietechnologie en toepassingen in beleidsprocessen sterk is toegenomen. Denk aan het gebruik van social media en chatfuncties op overheidswebsites om de interactie met inwoners te vergroten, de presentatie van beleidsdocumenten door middel van dynamische infographics, animaties van nieuwe bouwprojecten op YouTube (soms zelfs al in Virtual Reality) en de toelichting op beleidskeuzes door bestuurders via een video op Facebook of Instagram. De inzet van nieuwe vormen van technologie zorgt er voor dat het er niet alleen mooi uitziet, maar dat ook de toegankelijkheid ervan voor inwoners toeneemt. De uitwisseling van informatie verloopt niet alleen sneller, er is ook meer dan voorheen ruimte voor interactie. Mensen kunnen informatie bekijken, maar ook reageren en zelf nieuwe informatie toevoegen. Beleidsprocessen zijn daardoor veel meer open en toegankelijk geworden. Nieuwe technologieën als Blockchain en Artificial Intelligence voegen (in de toekomst) daar weer andere mogelijkheden aan toe en bieden tegelijkertijd ook economische kansen. Om de economische meerwaarde van deze nieuwe technologieën op een verantwoorde manier te benutten wil de provincie Zuid-Holland bijvoorbeeld investeren in regionale datacentra.

De opkomst van de digitalisering en dataficering werkt zodoende twee kanten op: de Provincie is er mee bezig, maar ook de samenleving is actief. Burgers, bedrijven en media benutten nieuwe technologie om zich in het publieke domein te mengen waar de provincie publieke doelen realiseert. Waar zij voorheen via traditionele informatiekanalen hun mening konden ventileren, zorgen technologische vernieuwingen voor nieuwe mogelijk-

heden voor beïnvloeding van publieke vraagstukken. De publieke ruimte komt dankzij nieuwe vormen van technologie daardoor steeds meer open te liggen. Dat geldt in de eerste plaats voor social media waar op Twitter burgers debatten tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten live voorzien van commentaar, op LinkedIn mensen met elkaar in discussie gaan over de beleidskeuzes van de provincie rond biodiversiteit en op Instagram en Facebook inwoners reacties plaatsen bij foto's van gedeputeerden die een deal sluiten met ondernemers of maatschappelijke partijen. Maar ook via smartphones kunnen consumenten publieke voorzieningen recenseren en ze kunnen op speciaal ontwikkelde websites informatie uit datasets gebruiken om te zien waar publiek geld voor benut wordt. Ze hoeven niet te wachten op het verantwoordingsdebat of de rapportage van de Randstedelijke Rekenkamer, maar kunnen direct en op hun eigen manier interveniëren.

Nieuwe technologieën veranderen de wijze waarop de samenleving zich tot de Provincie verhoudt daardoor ingrijpend. Interactie met burgers is niet langer beperkt tot een vast moment, plaats en format om zich te mengen in publieke vraagstukken. Informatie is ook makkelijker toegankelijk, omdat het tijd- en plaatsafhankelijk te ontsluiten is. Op ieder moment, waar ook ter wereld, is – in principe althans – de meest actuele informatie beschikbaar en kun je er mee interacteren. Dit zorgt niet alleen voor hogere circulatie, maar ook voor een totale versnelling van dynamieken. We hoeven onze woonkamer niet meer te verlaten om vragen te stellen of alternatieven te opperen. Dit leidt tot snellere informatie-uitwisseling, maar ook tot een mogelijke verbreding van de groep die zich met beleid bezig houdt. In dat kader wordt ook wel gesproken van zogeheten “digital nomads”: mensen die leven als een soort digitale nomaden doordat zij door het gebruik van internet hun werk locatieafhankelijk kunnen uitvoeren. Vanaf vrijwel iedere plek waar een internetverbinding is kunnen zij werken, thuis maar ook vanuit internetcafés, bibliotheken, hotellobby's en coworking-plekken. Zo biedt technologie de mogelijkheid om nieuwe betrokkenheid te genereren bij het publieke domein – wat past bij het streven van de Provincie om een opgavegerichte netwerkorganisatie te zijn – en leidt het tegelijkertijd ook tot allerlei vragen wanneer de samenleving zich steeds vaker ongevraagd en onverwacht mengt in publieke vraagstukken. Op momenten dat de provincie er een sterke behoefte aan heeft kan dit een zeer positief effect hebben en zelfs leiden tot een betere of snellere oplossing. Het kan echter ook tot ingewikkelde kwesties leiden wanneer de veelheid aan stemmen en standpunten het proces in de weg zit, bij-

voorbeeld doordat het leidt tot vertraging of zelfs maatschappelijk verzet. De informatiesamenleving is daarmee niet alleen een ontwikkeling die tot onvermoede en onverwachte effecten leidt, maar die ook onvermijdelijk is, zoveel is duidelijk (zie ook Strijp, 2018). Het gaat dus niet om de vraag wat de provincie Zuid-Holland hiermee doet, maar veeleer wat dit doet met de provincie en hoe hier verstandig mee is om te gaan.

c. Naar een datagedreven provincie?

De vraag wat overheden zoals de provincie Zuid-Holland moeten met technologische ontwikkelingen zoals digitalisering en dataficering is overigens niet nieuw. Al sinds de komst van het internet eind vorige eeuw zijn hier vele boeken over verschenen. Hierin komen vragen aan bod als hoe informatisering in het openbaar bestuur vorm krijgt, wat de implicaties zijn van het als overheid opereren in een virtuele wereld en hoe de rijkheid aan mogelijkheden die de digitalisering biedt voor verzameling van (persoons)gegevens zich verhoudt tot democratische basisbeginselen als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid (zie onder meer Zuurmond et al., 1994; Van den Donk, Snellen & Tops, 1995). In ruim twintig jaar is er uiteraard veel gebeurd en veranderd. Overheden zijn zich nadrukkelijker met digitalisering en dataficering bezig gaan houden en de mogelijkheden die technologische innovaties, zoals Virtual Reality, Artificial Intelligence en Quantified Self, bieden zijn niet vergelijkbaar met de opkomst van het internet. De vraag hoe de overheid zich tot dergelijke ontwikkelingen verhoudt is echter onverminderd relevant en actueel. Door het samenkomen van maatschappelijke zelforganisatie in netwerken en technologische innovaties ontstaat er een nieuwe dynamiek die allerlei kansen en mogelijkheden biedt. Dat geldt voor de provincie Zuid-Holland en medeoverheden maar ook voor andere partijen, zoals ondernemers, maatschappelijke organisaties en burgers. De interactie tussen overheid en samenleving is niet langer een vorm van eenrichtingsverkeer maar biedt ruimte voor gesprek. Dat geldt voor de communicatie maar ook voor informatieprocessen, betrokkenheid bij beleidsontwikkeling alsmede de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd én gevraagd over gevoerd beleid.

Technologische ontwikkelingen vergroten zodoende zowel de mogelijkheden om als overheid samen met anderen gezamenlijk publieke waarden te realiseren als ook het inzicht in beleidsprocessen doordat deze meer open, transparanter en toegankelijker worden. Daarbij is een belangrijke kanttekening wel op zijn plaats. Nieuwe technologie zorgt niet alleen – of niet zozeer – voor *meer* of *betere* betrokkenheid van burgers bij de publieke

zaak, maar zorgt voor heel *andere* vormen van betrokkenheid. De interactie wordt niet alleen frequenter, de verhoudingen veranderen door nieuwe technologie. Door het gebruik van open data en social media wordt de overheid niet alleen *meer transparant*, de aard van de transparantie verandert. Niet alleen zichtbaar maken wat is afgesproken – tonen wat er is gebeurd – maar de mogelijkheid voor de ander om op zijn eigen manier en vanuit zijn eigen interesses, en vanuit eigen motieven, in jouw informatie te kijken wat jij doet en hoe jij dat doet en met deze informatie te interacteren. Dus niet alleen meer inzicht, maar vooral ook ander inzicht: de ander bepaalt wat hij wil weten, wat hij wil zien en heeft de mogelijkheid om daarvoor zijn eigen informatie te verzamelen. Dat biedt de mogelijkheid tot een ‘next level’ vorm van verantwoording die in potentie ook tot meer gevoeld eigenaarschap over de publieke zaak leidt. Maar het zorgt ook voor allerlei operationele en meer principiële vragen en afwegingen voor het openbaar bestuur.

De ambities van de provincie Zuid-Holland op het vlak van digitalisering en dataficering zijn groot. De provincie wil niet alleen de mogelijkheden die deze technologische ontwikkelingen bieden inpassen in het bestaande systeem of processen daar op aanpassen, maar ook echt innoveren en het anders doen. De provincie Zuid-Holland wil steeds meer “*datagedreven*” gaan werken door de inzet van datagebruik in beleidsprocessen op elk niveau van de organisatie in te passen. De inzet van data en het hergebruik ervan wordt nu nog enkel in daarvoor aangewezen projecten als uitgangspunt genomen, richting de toekomst moet dit steeds vaker de standaard worden. Digitalisering en dataficering worden letterlijk naar een volgend niveau gebracht. De provincie ziet digitalisering en dataficering daarmee niet als ontwikkeling die het passief ondergaat, maar wil hier actief op inspelen, en inmiddels zijn daar ook al stappen in gemaakt. Zo zijn het subsidieregister en de begroting gedigitaliseerd, is er jaarlijks de Staat van Zuid-Holland en worden bekendmakingen digitaal en beter toegankelijk gepubliceerd. Het zijn slechts enkele van de vele initiatieven die in dat kader zijn ontplooid. De provincie Zuid-Holland is daarmee een interessant voorbeeld van een overheidsorganisatie die niet enkel over datagedreven werken praat, maar het ook in de praktijk brengt, door het opzetten van projecten, organiseren van kennissessies en het ‘gewoon’ te doen. Dit maakt datagedreven werken ook tot een spannende ontwikkeling. Aan de voorkant is het immers niet precies duidelijk waar het toe leidt. Het biedt nieuwe kansen en mogelijkheden, maar brengt ook nieuwe uitdagingen en kwesties met zich mee. De inzet van data in beleid gaat immers verder dan bestaande processen

efficiënter inrichten of beleidskeuzes beter onderbouwen. Datagedreven werken wordt daarnaast – ten onrechte – ook nog wel eens geduid als een manier om objectiever te werken, ook achter data schuilen allerlei strategische afwegingen.

De vraag is waar dit naar toe beweegt en wat daar de implicaties van zijn. Is de toekomst van de provincie Zuid-Holland die van een overheid die gebruik maakt van data om de eigen processen naar een hoger niveau te brengen, bijvoorbeeld door nieuwe vormen van interactie te ontwikkelen en transparanter te werken? Of ontwikkelt de provincie zich tot een nieuw type publieke organisatie, waarin het bestuur en de politieke vertegenwoordiging met elkaar debatteren over de vraag welke algoritmes het beleid (moeten) bepalen? Of schuift de provincie wellicht zelfs op richting een groot IT-bedrijf dat vooral veel data verwerkt met een afdeling ‘publieke zaken’? Hoewel het aantrekkelijk klinkt om als provincie een datagedreven organisatie te zijn, heeft dit verstrekken gevolgen die mooi maar ook minder mooi kunnen zijn. Datagedreven werken doorkruist bestaande organisatieloga's en verandert in potentie de Provincie in al haar facetten, waarbij het de vraag is wat dit eigenlijk betekent voor de taakstelling en verantwoordelijkheid die je als publieke organisatie hebt. Voor een private onderneming betekent datagedreven werken toch nog net iets anders dan voor een publieke instituut als de provincie.

d. Leeswijzer

In dit essay verkennen we hoe *digitalisering* en *dataficering* doorwerkt in de provinciale context van Zuid Holland. We zoomen daarbij in het bijzonder in op hoe dit de publieke verantwoordingsrelaties in de driehoek van overheid, markt en samenleving beïnvloeden. Dit essay is tot stand gekomen op verzoek van de provincie Zuid-Holland. De provincie Zuid-Holland is al een aantal jaren bezig met de ontwikkeling naar een netwerkgeoriënteerde en opgavegerichte organisatie. Op het gebied van publieke verantwoording komen een tweetal lijnen in die ontwikkeling samen: het meer actief naar buiten toe treden en de toepassing van nieuwe vormen van technologie om een “open provincie” te zijn. In dit essay reflecteren we op de activiteiten, dynamieken en ontwikkelingen die de provincie Zuid-Holland de afgelopen jaren heeft doorlopen en bekijken we dat betekent voor andere organisaties die rond verantwoording en transparantie een vergelijkbare ontwikkeling doormaken.

We starten onze verkenning met een schets van de bredere context van publieke verantwoording en transparantie. Vervolgens zoomen we in op de ontwikkelingen van digitalisering en dataficering die zorgen voor een andersoortige dynamiek binnen de publieke context en daarmee van grote invloed zijn op de wijze waarop provincie, samenleving en markt zich tot elkaar verhouden. Die ontwikkelingen maken het ook mogelijk om te komen tot nieuwe vormen van publieke verantwoording. Tenslotte schetsen we kansen en uitdagingen waar overheden bij het gebruik van deze nieuwe technologie in het publieke verantwoordingsproces voor komen te staan.

2

Verantwoording in een veranderende context

Verantwoordingsdag

'Gehaktdag', 'Bijltjesdag' en 'De derde dinsdag in mei', het zijn enkele namen waarmee Verantwoordingsdag of de Dag van de Verantwoording wordt aangeduid. Sinds 2000 is het landelijk de traditie dat op de derde woensdag in mei het kabinet verantwoording aflegt over de overheidsfinanciën en de behaalde resultaten. De Provincie Zuid-Holland organiseert in 2018 voor het eerst een provinciale variant van Verantwoordingsdag op het Provinciehuis. Tijdens deze dag kunnen inwoners de Gedeputeerde Staten (gs) van Zuid-Holland rechtstreeks in de vorm van een gesprek om publieke verantwoording vragen. Denk aan vragen als is het geld terecht gekomen waar het terecht moest komen? Is er met dat geld bereikt wat de gestelde plannen beoogden te bereiken? En is dat op een efficiënte manier gebeurd?

Aan tien thematafels wordt gesproken over het werk dat gs het afgelopen jaar verricht heeft. Inwoners van de provincie Zuid-Holland bevragen de gedeputeerden daarbij over de thema's wonen en voorzieningen, (leef)milieu, recreatie, water, biodiversiteit en landbouw, verkeersveiligheid en ov, economie, energietransitie, inrichting van de ruimte en cultuur. De inwoners aan de tafels zijn actief binnen het thema, bijvoorbeeld omdat ze in de sector werken, als burger actief gebruikmaken van bepaalde diensten of op een andere manier als inwoner met het thema te maken hebben. Idee achter deze provinciale Verantwoordingsdag is tweeledig: Gedeputeerde Staten legt publieke verantwoording af aan de inwoners door letterlijk met hen in gesprek te gaan, een directere vorm van verantwoording kan niet, en inwoners krijgen op hun beurt een beter beeld bij de nut en noodzaak van controle en verantwoording maar ook de inspanningen die Gedeputeerde Staten levert om publieke middelen zo zinnig én zorgvuldig mogelijk te besteden.

a. Van passieve naar actieve transparantie

De organisatie van een Provinciale Verantwoordingsdag sluit aan bij een bredere beweging die de afgelopen jaren waarneembaar is in het publieke domein. Steeds vaker komt in maatschappelijke discussies de vraag op waar publiek geld naar toe vloeit en of dat ook gebeurt zoals bedoeld is. In Nederland komt de toenemende vraag naar transparantie voort uit de dieperliggende vraag wat de overheid *vermag* met publiek geld. Bedrijven en burgers willen steeds beter geïnformeerd worden over wat de overheid doet. Dat komt onder meer tot uitdrukking in het aantal verzoeken tot openbaarmaking van overheidsinformatie op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). In 2013 was het totaal aantal Wob-verzoeken in ons land – zonder de politie meegerekend – met circa 7250-8825 verzoeken bijzonder laag in vergelijking met andere landen¹. Landelijk werden in 2013, zonder de politie meegerekend, zo'n 2000-2500 Wob-verzoeken per jaar gedaan. Ter vergelijking in diverse Scandinavische landen waar een soortgelijke wet van kracht is en een vergelijkbare cultuur en mate van actieve openbaarheid heerst, ligt dit aantal vijf tot tien keer zo hoog. Het aantal Wob-verzoeken op gemeenteniveau (ca. 5000-6000) trok het totaal aantal nog enigszins omhoog, maar op het niveau van de provincies (ca. 150-200) en waterschappen (ca. 100-125) lag dat aantal beduidend lager. In de afgelopen jaren is een forse stijging zichtbaar. In alleen Den Haag steeg bijvoorbeeld het aantal Wob-verzoeken in twee jaar tijd van 237 Wob-verzoeken in 2012 naar 612 in 2014. Hoeveel Wob-verzoeken er echter jaarlijks precies worden gedaan is lastig in te schatten omdat maar weinig overheden de verzoeken en antwoorden (structureel) online publiceren. Burgercollectief Open State Foundation, dat het aantal Wob-verzoeken in beeld wilde brengen liep hier tegenaan en ontwikkelde een eigen applicatie getiteld 'OpenWob' waar naar eigen zeggen 'bijna alle op internet gepubliceerde Wob-verzoeken vindbaar en doorzoekbaar zijn gemaakt'; inmiddels zijn dat meer dan 17.000 documenten².

Daarnaast is sinds de jaren negentig met name in West-Europa een beweging zichtbaar waarin overheden steeds meer documenten uit eigen beweging openbaar maken. In Nederland benoemden onder meer de Commissie Grondwet in het Informatietijdperk (2000) en de Commissie Wallage (2001) het belang van openbaarmaking, als een aspect van 'good governance' en een voorwaarde voor 'accountability' (Meijer et al., 2010). Dit heeft geresulteerd in een toegenomen toegankelijkheid van overheidsdocumenten. Met name vanaf 2014 is hierin groei zichtbaar. Zo wordt het eerste Actieplan Open Overheid 2014-2015 gepresenteerd dat een aantal stappen schetst

voor het vergroten van de transparantie en openheid (onlangs werd alweer het derde Actieplan Open Overheid 2018-2020 gepresenteerd, waar de Provincie Zuid-Holland nauw bij is betrokken) en in de gezondheidszorg wordt 2015 als het 'jaar van de transparantie' bestempeld. Een doorbraak, omdat de zorgsector tot dan toe een van de weinige sectoren is waar beleidsstukken nagenoeg niet openbaar worden gemaakt³. De beweegreden voor actieve openbaarmaking van overheidsinformatie is niet alleen gebruikers inzicht verschaffen in de kwaliteit van de geleverde producten, maar ook om te komen tot een betere en/of betaalbare kwaliteit van diensten. Daarmee heeft de toenemende proactieve openbaarmaking van overheidsinformatie ook tot doel overheidsprocessen te optimaliseren. Idee is dat door die actieve openbaarmaking andere partijen vanaf een afstand meekijken en daar vervolgens kritische vragen over kunnen stellen, wat uiteindelijk de effectiviteit van het systeem ten goede komt.

Transparantie en een open manier van werken zijn daarmee ook onmisbare onderdelen van én voorwaarden voor de nieuwe manier van werken die hoort bij de opgavegerichte netwerkorganisatie die de provincie Zuid-Holland wil zijn. Idee is dat de provincie Zuid-Holland daardoor ook beter aansluit op de veranderende samenleving. Inmiddels zijn er op het vlak van transparantie en openheid al betekenisvolle stappen gezet, zoals de eerder genoemde voorbeelden van het gedigitaliseerde subsidieregister en de jaarlijkse Staat van Zuid-Holland. Want er moet en kan nog meer op het gebied van transparantie en openbaarheid, zo is de gedachte. Transparantie moet een gewoonte worden. Niet iets wat bijzonder is of wat soms wel en soms niet gebeurt. Nee, deze nieuwe, open en transparante manier van werken moet tot in de haarvaten van de organisatie doordrongen zijn. Of het nu gaat om vraagstukken rond energietransitie of verkeersveiligheid, of het de gesprekken aan de bestuurstafel van de gedeputeerden of de voorbereidingen van een ambtelijke afdeling betreft, op ieder thema en binnen iedere bestuurslaag moet het streven naar een open en transparante provincie centraal staan.

b. De transparantieparadox

Ondanks dat steeds meer overheden, waaronder dus ook de provincie Zuid-Holland, zich actief bezighouden met openbaarmaking van informatie zijn openheid en openbaarheid geen onschuldige fenomenen. Recente voorbeelden bij onder meer de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (nvwa) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (igz) illustreren dit treffend. Zo maakte de nvwa na een wob-verzoek de foto's en rapporten over 172

restaurants die onder verscherpt toezicht stonden openbaar. De openbaarmaking kreeg bijval van verschillende Kamerleden en op social media, maar zorgde ook voor een schokgolf in de sector. Diverse restaurants stapten naar de rechter, omdat het gedateerde informatie zou betreffen die alleen maar op achterhaalde gronden reputatiebeschadiging zou bewerkstelligen. Daarnaast verscheen op de website van RTL Nieuws een artikel met de meest opvallende citaten uit inspectierapporten over restaurants met als titel ‘Van kakkerlak in de keuken tot dode pad’. In het artikel en de maatschappelijke discussie die vervolgens ontstond werd de openbaarmaking van de nvwa niet geprezen maar zorgde het juist voor het tegenovergestelde effect: het vertrouwen in de sector maar vooral ook in de nvwa was zwaar geschaad, want hoe heeft de overheid dit zo ver kunnen laten komen? Eenzelfde scenario vond plaats bij de presentatie van de zogeheten “zwarte lijst” door de Inspectie van de Gezondheidszorg met daarop zorginstellingen die de kwaliteit van zorg volgens de Inspectie nog niet op orde hebben. Ook hier blijkt dat openheid en transparantie niet als vanzelfsprekend tot meer begrip en vertrouwen in de overheid en de sector leiden (zie ook Schram & Van Twist, 2016).

Het als overheid meer open, transparant en toegankelijk willen zijn vormt daarmee een interessante paradox: waar aan de ene kant steeds meer informatie vrij toegankelijk is of wordt gemaakt, neemt de roep om meer en beter inzicht in overheidsinformatie steeds meer toe. Informatie leidt niet tot een bevrediging van de honger, maar wakkert deze eerder nog verder aan. Deze ontwikkeling sluit ook aan bij de veranderende wijze waarop overheid, markt en samenleving zich tot elkaar verhouden. Eerder spraken we daarbij al over het streven van de provincie Zuid-Holland om vanuit de gedachte van een opgavegerichte netwerkorganisatie steeds meer in samenwerking met andere partijen publieke waarde te realiseren. Dat betekent ook dat het voor de hand ligt om de openbaarmaking ook op een andere en meer interactieve, samenwerkende wijze te doen. De toenemende activiteit van anderen in het publieke domein leidt ook tot toenemende dynamiek rond openheid en verantwoording. Daar komt bij dat ook de maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van overheden zijn veranderd. Waar tot voor kort de overheid beleid maakte en dat vervolgens meedeelde aan haar inwoners, is dat niet langer afdoende. Mensen zijn kritischer geworden over zowel de inhoud van beleid als de totstandkoming ervan (Schram et al., 2018). Vanuit het oogpunt van “checks and balances” een ontwikkeling die is toe te juichen, maar het roept ook de vraag op hoe deze vorm van controle input kan vormen voor het verantwoordingsproces van de overheid.

c. Vertrouwen verdienen

Hoe veilig is mijn directe omgeving?

Een belangrijke taak van de provincie Zuid-Holland is het verstrekken van vergunningen aan bedrijven waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen boven een bepaalde drempelwaarde aanwezig zijn. Deze bedrijven vallen onder de werking van het Besluit risico's zware ongevallen, de zogeheten BRZO-bedrijven. De Dienst Milieu Rijnmond (DCMR) is de gezamenlijke milieudienst van de Provincie en vijftien gemeenten in de regio Rijnmond, een gebied waar 1,2 miljoen mensen wonen. Voor deze inwoners is het van groot belang te weten wat er gebeurt als er een melding is waarbij de veiligheid voor de omgeving in het geding kan zijn. De provincie heeft daarom samen met de DCMR alle beschikbare data op het gebied van veiligheid gekoppeld en in een overzichtelijke kaart gezet. Op die manier kunnen bewoners zien waar BRZO-bedrijven in hun omgeving zijn gevestigd en of hun vergunningen op orde zijn, maar ook wanneer er onverhoopt iets misgaat direct zien wat de eventuele gevolgen en veiligheidsmaatregelen zijn. Bewoners zijn zo ten alle tijden op de hoogte van de laatste ontwikkelingen en kunnen indien geïnteresseerd deze data ook zelf hergebruiken en daarmee eventueel ook zelf een bijdrage leveren aan een veilige woon- en werkomgeving.

In de afgelopen jaren is er binnen de provincie Zuid-Holland vooral veel aandacht geweest voor de 'voorkant' van het sturen in netwerken: hoe ziet overheidssturing in een netwerksamenleving eruit, welke publieke, private en maatschappelijke partijen zijn daarbij betrokken, hoe kom je tot gezamenlijke doelrealisatie en welke afwegingen liggen daaraan ten grondslag (zie onder meer Van der Steen et al., 2014). Een belangrijk ander onderdeel van het sturen in netwerken is de 'achterkant' van dat proces, de *publieke verantwoording*. Politieke sturing en publieke verantwoording zijn twee kernelementen van onze democratie die niet los van elkaar kunnen worden gezien. Ondanks dat dit logisch klinkt – en ook is – roept dit ook ingewikkelde vragen op. Want wat zijn passende vormen van publieke verantwoording die én inzicht bieden in wat de Provincie bereikt én die tegelijkertijd passen bij de werkwijze en het soort resultaten en prestaties waar het om gaat. Dat gaat deels om het proces van verantwoording, zoals de vraag of het mogelijk is om tijdens de rit van indicator te veranderen. En of het mogelijk is om ook zonder meetbare resultaten toch voortgang – of ver-

traging – inzichtelijk te maken en te waarderen. Het gaat ook om *vormen* van verantwoording, de wijze waarop openheid en transparantie wordt verschaft aan de samenleving. Door middel van verantwoordingsdebatten tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten maar ook door stukken openbaar te maken en hierover in gesprek te gaan met de inwoners van de Provincie zelf.

Zo ontstaat het gevoel bij partijen dat een andere, meer interactieve manier van het realiseren van publieke waarde ook vraagt om een andere manier van publiek verantwoorden. Dat levert een spanningsvolle context op, omdat samenwerking en verantwoording in de praktijk uitgaan van verschillende (en vaak ook tegengestelde) principes. Waar het gezamenlijk realiseren van publieke waarde verloopt volgens het principe van ‘verdiend vertrouwen’, vormt bij publieke verantwoording ‘geïnstitutioniseerd wantrouwen’ juist vaak de basis (zie onder meer Van Rijn, 2007). De uitdaging voor moderne publieke verantwoording zit dan ook in het zoeken naar een bij de context passende verantwoordingssystematiek. Een vorm van verantwoording die zowel ruimte biedt en recht doet aan de specifieke context waar beleid tot stand komt en uitgaat van de verschillende principes van samenwerking als ook houvast biedt voor belangrijke controle- en verantwoordingsvragen over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Dat gaat dus over het zoeken naar nieuwe vormen van publieke verantwoording maar wel op een *geborgde* en *verantwoorde* manier.

Technologische ontwikkelingen zoals digitalisering en dataficering kunnen hieraan bijdragen. Informatie is niet langer voorbehouden aan een specifieke (overheids)partij, maar is steeds meer van iedereen en voor iedereen te raadplegen en te benutten. Waar lange tijd gold dat controle en verantwoording van Gedeputeerde Staten primair was voorbehouden aan de leden van Provinciale Staten, de provinciale auditors en de Randstedelijke Rekenkamer, is dit inmiddels totaal veranderd. Tegenwoordig kan iedereen die weet hoe datasets zijn te combineren thuis of onderweg overheidsprocessen transparant(er) maken. Dat is deels een zaak voor de ‘datacrunchers’, maar ook voor het brede publiek. Via websites en mobiele apps kan iedereen beleidsprocessen volgen en er informatie aan toevoegen. De mogelijkheden die nieuwe technieken bieden zorgen voor steeds meer en grotere datasets, die inzicht bieden in overheidsfinanciën en prestaties. Dit zorgt ervoor dat de informatieasymmetrie tussen interne, direct betrokken partijen en externe, indirect betrokken partijen bij vraagstukken kleiner wordt en er

meer ruimte komt om met elkaar hierover het gesprek te voeren en de interactie tussen overheid, markt en samenleving bevorderen. Dat heeft gevolgen voor de manier van samenwerken en voor de manier waarop verantwoording plaatsvindt.

In het volgende hoofdstuk bezien we nader welke mogelijkheden én begrenzungen digitalisering en dataficering meebrengen in dat kader.

3

Digitalisering en dataficering

Beelden van vroeger voor nu

Van de bouw van de 's Molenaarsbrug in Alphen aan den Rijn en vooroorlogse brandweeroefeningen in Den Haag tot de herstelwerkzaamheden van de Watersnoodramp en het zilveren huwelijk van koningin Juliana en prins Bernhard. Het is slechts een greep uit het rijke beeldarchief waar de provincie Zuid-Holland over beschikt. Vele unieke foto's en films die nooit eerder aan de buitenwereld zijn getoond. Tot voor kort lagen deze in de kelder van het provinciehuis te verstoffen, men wist niet zo goed wat men hier mee moest. Want wie is er nu echt geïnteresseerd in deze verzameling en wat kan de provincie hiervoor publieke waarden aan ontlenen?

De ambitie van de provincie om een transparante en open overheid te zijn in combinatie met de voortschrijdende digitalisering en de bijbehorende mogelijkheden bracht hier verandering in. De beelden bieden immers een mooie inkijk in de geschiedenis van de provincie en laten zien hoe de provincie is veranderd en gegroeid in de afgelopen decennia. Daarnaast verschaft het de buitenwereld meer inzicht in de (historische) werkzaamheden van de provincie.

De provincie heeft daartoe een speciale interactieve website getiteld 'Beelden van Vroeger' ingericht waar inmiddels 15 historische films die zijn gedigitaliseerd en 2500 glasnegatieven op zijn gepubliceerd. Geïnteresseerden kunnen de beelden op de website bekijken, delen, downloaden én hergebruiken. Speciaal daarvoor wordt het materiaal op de website aangeboden in open data-format zodat het voor iedereen mogelijk is deze te gebruiken voor eigen toepassingen (zoals websites en applicaties) maar zij ook informatie kunnen toevoegen aan de beelden wanneer zij locaties of personen op de foto's herkennen. Zo gaan de beelden van vroeger ook nu weer leven.

a. Openheid als uitgangspunt

Met de opkomst van het internet begin deze eeuw en later social media en andere technologische ontwikkelingen zijn de mogelijkheden om informatie te verzamelen en delen sterk toegenomen. Dat heeft ook de aandacht voor transparantie en verantwoording verder aangewakkerd. Wereldwijd heeft dit geleid tot een breed scala aan initiatieven om beleidsprocessen inzichtelijk te maken. Initiatieven afkomstig van zowel overheden, marktpartijen als maatschappelijk organisaties. Burgers, brancheorganisaties en bedrijven wisselen via websites, fora en online communities informatie over publieke instanties en overheidshandelen met elkaar uit en mengen zich ongevraagd in het publieke domein. ZorgkaartNederland is een voorbeeld van een dergelijk initiatief. De Patiëntenfederatie Nederland biedt een digitaal platform aan zorggebruikers om hun ervaringen met zorgaanbieders te delen. Op die manier brengt de website openheid in de zorg en biedt het informatie om de zorgverlener te kiezen die het beste bij de specifieke behoeften en voorkeuren van de gebruiker past. Daarnaast kunnen zorgaanbieders op hun beurt zien wat volgens hun cliënten goed gaat en waar ruimte ligt voor verbetering en biedt het voor toezichthouders in de zorg een nieuwe bron van informatie, naast de reeds bestaande manieren van dataverzameling. De website creëert zodoende niet alleen transparantie, maar maakt ook een verbeteringsslag mogelijk die de kwaliteit van zorg ten goede komt.

Naast de initiatieven die vanuit de markt en maatschappij komen houden ook overheidsorganisaties zich bezig met de mogelijkheden die technologie biedt voor de informatiehuishouding. Dit gaat met name over het breder digitaal openbaar maken van informatie die voorheen besloten was, het delen van *open data*. Onder meer de databases van het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Kiesraad en het Kadaster zijn inmiddels vrij toegankelijk. Ook is er een *Open Dataportaal*, waar overheidsorganisaties informatie uit eigen beweging maar ook gevraagd digitaal toegankelijk maken. Waar lange tijd terughoudendheid het openstellen van data kenmerkte, is inmiddels een omslag gekomen in het denken hierover. Indien data niet openbaar gemaakt kunnen of mogen worden, wordt van overheden steeds vaker een verklaring hiervoor verwacht. Het is een kanteling in het denken over het openstellen van data en de “default” wijzigt van ‘gesloten, tenzij...’ naar ‘open, tenzij...’. Een ontwikkeling die beoogt de transparantie rond overheden te vergroten. De inwerkingtreding van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) op 25 mei 2018 voegt hier mogelijk weer een

nieuwe dimensie aan toe. Vanaf dat moment geldt in Nederland immers dezelfde privacywetgeving als in de hele Europese Unie, wat bij diverse overheden tot enige terughoudendheid heeft geleid met het openstellen van nieuwe datasets – en in enkele gevallen zelfs het verwijderen van reeds geplaatste data. Wat de precieze invloed van de AVG op open data zal zijn is echter nu nog lastig te voorspellen en zal pas de komende tijd duidelijker worden.

b. De doorontwikkeling van data

De wijze waarop data doorwerkt in het publieke domein is in de afgelopen jaren sterk veranderd. Het gebruik van data neemt niet alleen in omvang toe, maar draagt op steeds meer plekken in het openbaar bestuur ook direct bij aan het realiseren van publieke waarden. Processen die voorheen door mensen werden uitgevoerd, worden nu gedeeltelijk of zelfs geheel overgenomen door machines die data gebruiken om analyses te maken. Dit kan doordat data niet alleen in kwantiteit maar ook in kwaliteit toenemen. Er is sprake van een zekere doorontwikkeling. Waar voorheen big data vooral enorme hoeveelheden ongestructureerde data waren, waarbij het vaak nog zoeken was als naar een speld in een hooiberg, is het inmiddels mogelijk om diverse datasets zeer gericht met elkaar te koppelen om daaruit precieze patronen te destilleren. In deze doorontwikkeling is er een onderscheid te maken naar drie fasen: de *verzameling*, *verwerking* en *vertaling* van data. Diverse studies maken een soortgelijk onderscheid in fasen, maar koppelen daar andere termen aan, zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid die spreekt van *verzameling*, *analyse* en *gebruik* (WRR, 2016). In iedere fase vindt een ander type handeling plaats. Deze verschillende vormen van omgang met data hebben zich in min of meer chronologische volgorde voorgedaan, maar zijn ook te beschouwen als opeenvolgende stappen in het proces van datagebruik. Iedere fase voegt een nieuwe handeling toe aan een eerdere fase.

1. Verzameling van data

Slimme sensoren

De provincie Zuid-Holland beheert verschillende vaarwegen. Deze vaarwegen spelen een belangrijke rol bij het verwerken van de groeiende stroom aan goederen binnen de provincie. Eén binnenvaart-schip kan de lading van veertig tot zestig vrachtwagens vervoeren. De binnenvaart zorgt hierdoor voor minder verkeer op de weg, een goede doorstroming en een betere luchtkwaliteit. Tegelijkertijd maken niet alleen binnenvaartschippers maar ook andere partijen in toenemende mate gebruik van de vaarwegen, zoals roeiers en andere recreatievaart. Hierdoor neemt niet alleen de drukte toe maar ook de veiligheidsrisico's.

Om die toenemende drukte in goede banen te leiden investeert de provincie Zuid-Holland in 'smart shipping': sensoren aan de wal en op bruggen en sluizen die tot op de minuut nauwkeurig registreren waar binnenvaartschepen maar ook andere vaarweggebruikers zich bevinden. Dit maakt het mogelijk om het verkeer op het water, maar ook op de weg, optimaal op elkaar aan te laten sluiten. Zo zijn de wachtrijen bij bruggen sterk gedaald omdat de verzamelde data laat zien wat het juiste moment is om een brug te openen. Het slim gebruiken van ICT en datasets zorgt echter niet alleen voor een efficiëntere doorstroming, maar ook de veiligheid, duurzaamheid en stiptheid zijn verbeterd én verbeteren nog steeds. Want dat maakt het 'smart shipping'-project extra interessant, er zit een belangrijke leerfactor in. De verzamelde data maken het mogelijk om bestaande systemen aan te scherpen maar ook voorspellingen te doen over de momenten waarop het druk wordt of juist niet en hoe interventies uit zullen werken.

Voorbeelden als in bovenstaand kader en de opkomst van social media en online applicaties genereren enorme hoeveelheden data. Deze exponentiële groei maakt dat er enorme mogelijkheden tot vernieuwd inzicht vanuit de data zijn gekomen. Daarmee is een tweede element in het interpreteren en benutten van data wel belangrijker geworden: om de hoeveelheid data te duiden zijn steeds slimmere algoritmen nodig. Data is dus een deel van het 'nieuwe goud': het andere cruciale element zijn de algoritmen om de data te duiden en er relevante informatie uit te genereren.

II. Verwerking en beheer van data

Standaardiseren en systematiseren

Sinds kort worden in de provincie Zuid-Holland de zogeheten Statenstukken uit het Staten informatiesysteem ook in een open data format aangeboden. Doordat de statenstukken hierdoor machine leesbaar worden, biedt dit vele mogelijkheden voor geïnteresseerde hergebruikers van deze besluiten. Zo kan informatie uit deze datasets worden gekoppeld aan andere datasets waardoor nieuwe inzichten ontstaan. Het openstellen van deze Statenstukken heeft nog een meerwaarde. Door middel van een API (Application Programming Interface) wordt er ook gewerkt aan een koppeling met raadsstukken van gemeenten. Dit betekent dat het voor burgers, stakeholders maar ook journalisten nu mogelijk is om te zien wat zowel een gemeente als een provincie over eenzelfde onderwerp hebben beslist. En ook collega's van gemeenten en provincies kunnen dit doen en mee laten wegen in de vorming van hun beleid.

Deze nieuwe manier van werken past bij de volgende fase van open data. De provincie Zuid-Holland is achter de schermen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in het Actieplan Open Overheid 2018-2020 actief bezig om te komen tot een standaard die voor zowel gemeenten als provincies geldt. Waar het openstellen van data nu nog incidenteel en individueel plaatsvindt zou dat steeds vaker over en door verschillende overheidslagen heen kunnen plaatsvinden. Wie data verzamelt, moet deze ook ergens opslaan. Bedrijven en organisaties slaan informatie over allerlei processen onder meer op in speciaal daarvoor ontwikkelde datacentra of in online opslagplekken, zoals de 'cloud', een groot, decentraal netwerk van computers. Ook de Provincie Zuid-Holland houdt zich hiermee bezig en heeft hiervoor een volledig vernieuwd DataWareHouse laten ontwikkelen. Daarin kan data op gestructureerde wijze worden beheerd, verwerkt, gecombineerd en ontsloten. Het DataWareHouse is echter niet enkel een plek waar data liggen opgeslagen, maar waar ook actief met die data wordt gewerkt. Het faciliteert nieuwe combinaties van data vanuit verschillende bronnen die niet voor de hand liggen, maar wel meerwaarde bieden.

Net als bij de verzameling van data is ook bij de verwerking ervan het proces veranderd door de nieuwe technologie. De verwerking of analyse van data brengt orde aan in de grote brei aan opgehaalde informatie. Het filteren en structureren van data wordt ook wel ‘datamining’ genoemd, waaronder alle handelingen worden verstaan die bijdragen aan het structureren en beoordelen van de verzamelde informatie. Een handeling die door zowel mens als machine kan worden uitgevoerd, maar waarbij menselijk handelen noodzakelijk blijft. Een computer kan weliswaar zelf orde aanbrengen in informatie en tot op zekere hoogte de verzamelde informatie ook interpreteren, maar zal altijd eerst geprogrammeerd moeten worden om te weten naar welke informatie hij moet kijken. Hier liggen niet alleen menselijke assumpties aan ten grondslag, maar deze moeten ook nog eerst worden vertaald naar de computertaal. Tegelijkertijd zijn ook hier al bewegingen zichtbaar dat dit in de toekomst gaat veranderen. Het vermogen van mensen om zelf – buiten de technologie om – nog te begrijpen en te overzien wat er ‘in de data zit’ neemt steeds verder af. Een kleine eenvoudige dataset is ook met het menselijk oog nog enigszins te overzien. Mensen kunnen inschattingen maken en beschikken over het vermogen om snel complexe patronen te herkennen. Met de exponentiële groei van data raakt dat overzicht kwijt – het is letterlijk niet meer te overzien – en kan alleen nog via algoritmen iets met de data gedaan worden. Mensen zien de data via de algoritmen. En ook de algoritmen zelf raken langzaam meer ‘los’ van het menselijk overzicht: in neuronetwerken leren algoritmen zelf en zoeken ze ook zelf hun weg door de data. Dergelijke zelflerende systemen zijn nodig om de algoritmen aan te scherpen, maar ze betekenen ook dat ze niet meer alleen het product zijn van menselijk handelen, maar dat ze in zekere mate steeds meer het product zijn van hun ‘eigen handelen’ – voor zover een dergelijke uitdrukking op algoritmen van toepassing kan zijn.

III. *Vertaling van data*

Van ov-bestuurder tot politiek bestuurder

Hoe krijgen burgers meer inspraak in de ontwikkeling van het provinciaal openbaar vervoer? Het is een vraag die bij de provincie Zuid-Holland al langere tijd speelde toen de idee opkwam om daar op een digitale manier invulling aan te geven. Vanuit het streven naar transparantie en openbaarheid wil de provincie niet dat beslissingen achter gesloten deuren genomen worden – al helemaal niet als het gaat om publieke voorzieningen – maar ook omdat inwoners van de provincie daar ook

een bijdrage aan kunnen leveren. Het zijn immers de inwoners, chauffeurs en lokale ondernemers die dagelijks van het openbaar vervoer gebruik maken en daarmee een belangrijke bron van informatie vormen, bijvoorbeeld waar behoefte is aan nieuwe buslijnen en waar de opstap-haltes van de bus precies geplaatst zouden moeten worden.

De provincie Zuid-Holland heeft vervolgens in samenwerking met een technologiebedrijf een applicatie ontwikkeld (speciaal voor gebruik op de tablet) die vragen stelt over wat belanghebbenden van de openbaar vervoer voorzieningen in de provincie verwachten. Moet er wel of geen overdekte halte zijn? Is de aanwezigheid van Wi-Fi in de bus een vereiste? Hoelang mag een busrit van plaats a naar plaats b maximaal duren? En wat is op basis van aanwezige voorzieningen een acceptabele ritprijs? De applicatie is daarbij vormgegeven als een 'serious game' waardoor gebruikers op een speelse manier de vragen beantwoorden maar ook worden uitgedaagd om onder meer hun eigen buslijn samen te stellen en afwegingen te maken welke voorzieningen prioriteit hebben op basis van een gesteld budget. Het doel van de game is de mening van belanghebbenden te verzamelen en deze te vertalen naar voor de provincie bruikbare data. Die data geven inzicht waar het mogelijk (en nodig) is om de huidige ov-voorzieningen te verbeteren en vormt ook weer input voor de aanbesteding van nieuwe ov-lijnen.

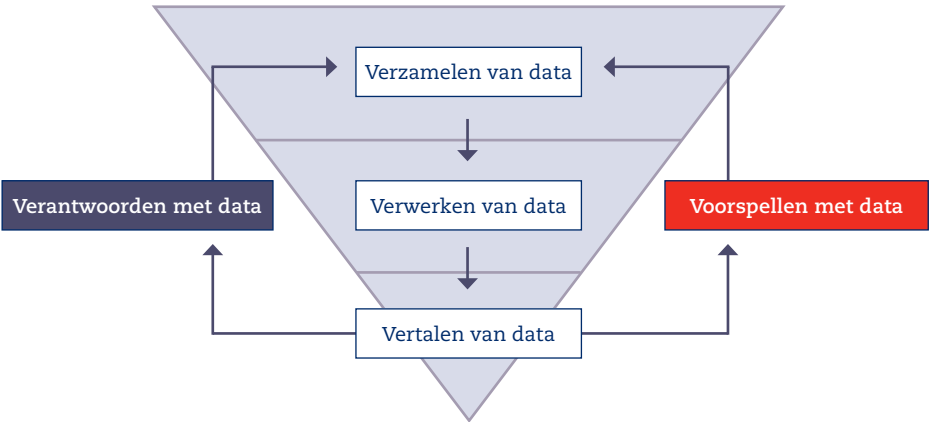
De derde fase die wij onderscheiden is de vertaling van data naar handelen. Verzamelde data zijn nadat er structuur in is aangebracht bruikbaar voor het realiseren van (publieke) doelstellingen. Vaak is er al aan de voorkant uitgebreid nagedacht over de wijze waarop data gebruikt zullen worden. De glaskak die automatisch sluit nadat een sensor heeft gedetecteerd dat het verzadigingsniveau is bereikt heeft als doel het voorkomen van latere overlast doordat de glaskak te vol zit. Door in een vroegtijdig stadium over latere gevolgen na te denken kan de vertaling van data een *preventieve functie* vervullen. De vertaling van data kenmerkt zich dan ook door een zekere toekomstgerichtheid. Hoewel het benutten van informatie voor toekomstig handelen niet nieuw is, voegt big data een nieuwe dimensie toe door de enorme hoeveelheid informatie die scherpere analyses mogelijk maakt. Daarnaast is ook de kwaliteit van de informatie groter dan voorheen. Een camera op een drone legt nu eenmaal haarscheurtjes in een brug preciezer vast dan het menselijk oog dat kan. Uiteraard is er vervolgens iemand nodig om die beelden te verwerken en te vertalen naar handelen,

maar het laat zien dat interventies door de rijkere onderbouwing ook aan kracht winnen.

Vanuit dat inzicht bereiden de voorgaande fasen het handelen voor wat uiteindelijk tot een zekere gewenste maatschappelijke impact moet leiden. Dit heeft in de afgelopen jaren gezorgd voor een ontwikkeling in het denken over het slimmer verzamelen en verwerken van data om op basis daarvan voorspellingen te kunnen doen, ook wel aangeduid als een ‘prescriptieve analyse’ (Rusitschka en Ramirez, 2014). Na het verzamelen van data en het koppelen daarvan aan andere datasets, zijn patronen te onderscheiden. Deze patronen bieden vervolgens de basis voor een voorspelling waar bepaald handelen aan is te koppelen. Meest bekende voorbeeld daarvan is ‘predictive policing’, waarbij de inzet van politiecapaciteit wordt bepaald op basis van data-analyses waar de kans op een nieuw incident zoals een overval, inbraak of geweldsdelict het grootst is. In verschillende steden in de Verenigde Staten vormt predictive policing al langere tijd het uitgangspunt voor het bepalen van politie inzet. Met positieve resultaten tot gevolg. Zo is op onder meer het gebied van ‘high impact crimes’, zoals inbraak en geweldspleging, een duidelijke daling zichtbaar. Inmiddels werkt ook de Amsterdamse politie volgens deze methodiek vormgegeven in het *Criminaliteit Anticipatie Systeem (CAS)*.

Met de ontwikkeling van nieuwe technologieën neemt het aantal mogelijkheden om data te gebruiken verder toe. In de afgelopen jaren zijn grote stappen voorwaarts gemaakt als het gaat om de vertaling van kennis over het heden en verleden naar ook kennis over de toekomst. Wat het mogelijk maakt om in een vroegtijdig stadium hierop te anticiperen. De verzamelde en gestructureerde informatie biedt daarnaast ook een zeer rijke basis om terug te kijken op eerder handelen. Daarmee is de ontwikkeling van data ook interessant voor het proces van publieke verantwoording. Waar nu data vooral nog gebruikt worden om direct te handelen en in toenemende mate (voorspellingen voor) toekomstig handelen, is het ook mogelijk om data te gebruiken in het verantwoordingsproces. Data helpen dan niet alleen om vooruit te kijken, maar ook om inzicht te genereren in eerder handelen of zelfs handelen ‘real time’ te volgen. De verschillende fasen van het dataproces lijken zo als een soort trechter te functioneren waar in verschillende fasen een enorme hoeveelheid aan informatie wordt gefilterd tot een precieze dataset die vervolgens is te benutten voor concreet handelen – zie figuur 1. Na de derde stap van vertaling van data houdt het proces echter niet op, maar begint weer opnieuw. Het data-

proces is daarmee ook circulair van aard: gegevens die worden verzameld, verwerkt en vertaald genereren weer nieuwe data. Die nieuwe data kunnen vervolgens weer worden gekoppeld aan eerdere of andere data. Zo ontstaat een constante verrijking van data.



Figuur 1: Benutting van data voor publieke verantwoording

4

De keerzijde van een beloftevolle ontwikkeling

In veel van de gesprekken over het gebruik van data gaat het met name om de potentiële mogelijkheden die er aan worden toegedicht. Digitalisering en dataficering als dé grote belofte om publieke processen in positieve zin te veranderen. Dat dit in de praktijk ook zo werkt is echter helemaal niet zo vanzelfsprekend. Sterker nog, er is grote onduidelijkheid en onzekerheid over de effecten van data op publieke processen. Dat nieuwe technologieën en de toenemende hoeveelheid data een grote impact hebben daar is iedereen het wel over eens. Maar welke impact dat precies is en wat de gevolgen zijn voor het openbaar bestuur zoals we dat nu kennen is nog met veel vragen omgeven. De weergeven figuur met datacirculatie is vanuit die optiek ook verraderlijk. Het dataproces lijkt een duidelijke volgtijdelijkheid te kennen, met stappen die in chronologische volgorde plaatsvinden en waar een duidelijke causaliteit te vinden is. De praktijk is weerbarstiger. Nog altijd is er een zeer beperkt vermogen om de dynamiek van digitalisering en dataficering te doorzien.

Niet voor niets is het belangrijkste uitgangspunt van hackathons, waarin diverse datasets aan elkaar gekoppeld worden, het zoeken van ongezochte opbrengsten. Iedere keer blijkt dat het immers vooraf lastig (zo niet onmogelijk) te voorspellen is welke resultaten datakoppeling oplevert en welke inzichten er achter vandaan komen. Maar het levert wel interessante inzichten op die via klassieke (onderzoek)methoden niet als vanzelf boven water komen. De vergelijkingsapp ‘De gemeente deler’, die de eerste prijs won tijdens de Accountability Hack 2017, is daar een mooi voorbeeld van. Een team van zes “datacrunchers” ontwikkelden een app die het mogelijk maakt om uitgaven en prestaties van gemeenten op een eerlijke manier met elkaar te vergelijken. Datasets uit de zorgsector, het onderwijsveld en het veiligheidsdomein werden aan elkaar gekoppeld, waarna gemeenten op basis van relevante karakteristieken en kwaliteitsindicatoren per afzonderlijke thema werden vergeleken. In een handomdraai werd duidelijk hoe gemeenten zich op deze thema’s tot elkaar verhouden en waar ruimte ligt om bijvoorbeeld de effectiviteit van hun uitgaven te verhogen. Uiteraard zijn hier allerlei vragen bij te plaatsen, bijvoorbeeld als het gaat om

causaliteit of het meenemen van alle relevante factoren. Voor hackathons geldt echter dat precies hierin de kracht van het concept in schuilt: het zoeken naar ongezochte opbrengsten.

De idee van hackathons is bijzonder interessant én relevant maar laat tegelijkertijd ook zien hoe lastig het is om op basis van data te opereren als openbaar bestuur. Vanuit de wetenschap en praktijk wordt dan ook nadrukkelijk gewezen op de gevaren van overheidssturing op basis van data. Zo schreef Cathy O'Neil, zelf dataspecialist, over de risico's en valkuilen van een datagedreven wereld het boek 'Weapons of Math Destruction' (2016). Waar in veel discussies het vooral gaat over privacyvraagstukken rond data (hoever kan, mag en wil je als overheid gaan in het verzamelen van data voor benutting bij overheidshandelen), wijst O'Neil op drie andere kwesties die uit de ontwikkeling van dataficering voortkomen.

- **Schijn van objectiviteit:** Allereerst is er het idee dat data gelijk staat aan objectieve gegevens. Want, zo is de gedachte, waar bij kwalitatieve informatievergaring menselijk handelen nodig is en dus sprake is van een menselijke interpretatie (bias), geldt dat bij kwantitatieve dataverzameling in de vorm van big data niet. Algoritmes hebben die bias niet en zouden dus ook niet rekening houden met geslacht, leeftijd of inkomen. Voor een deel klopt dat ook en houden algoritmes zelf geen rekening met bias, maar algoritmes komen wel tot stand door menselijk handelen. Achter ieder algoritme zit een programmeur die hier codes en waarden aan geeft, en daar dus ook strategisch mee om kan gaan. Ter illustratie gebruikt O'Neil het voorbeeld van een klantenservice van een bedrijf in Silicon Valley dat op basis van telefoonnummers de potentiële waarde van bellende klanten inschat en daar naar handelt: "low-value customers" worden in de wacht gezet en "high-value customers" krijgen direct een servicemedewerker aan de telefoon.
- **Schijn van effectiviteit:** Ten tweede is het risico dat data verzameld door algoritmes als 'de waarheid' gezien gaan worden. Op den duur kan dit namelijk leiden tot een "selffulfilling prophecy" van algoritmes. Dat geldt bijvoorbeeld voor een voorspelling die op basis van data wordt gemaakt die direct of indirect leidt tot het uitkomen van die voorspelling, maar waar een andere oorzaak ten grondslag ligt. O'Neil plaatst het eerdergenoemde voorbeeld van "predictive policing", waar op basis van algoritmes wordt bepaald waar politie inzet nodig is en vervolgens naar wordt gehandeld, ook in dat licht. De kracht daarvan is een preventieve werking doordat er meer politie zichtbaar is op plekken waar een

verhoogd risico op criminaliteit is en als er iets mocht voorvallen is er meer capaciteit ter plaatse beschikbaar waardoor escalatie kan worden voorkomen. Een op het eerste oog slimme manier om schaarse capaciteit effectief in te zetten. De vraag is echter of wat je denkt te zien ook daadwerkelijk is wat je wil zien of dat je een eigen werkelijkheid aan het creëren bent. Doordat er meer politiecapaciteit ter plaatse is wordt ook meer criminaliteit geregistreerd. Voor het algoritme betekent dit een bevestiging van de aanwezigheid van criminele activiteiten en dus de noodzakelijkheid van aanwezige politiecapaciteit of zelfs een benodigde verhoging daarvan.

- **Schijn van kwaliteit:** Ten derde geldt dat hoe slim en goed een systeem van algoritmes ook is, uiteindelijk het een technisch systeem blijft dat kan worden doorgrond en dus ook gemanipuleerd. Voor de mensen die snappen hoe dit werkt biedt dit grote mogelijkheden, bijvoorbeeld bedrijven die met een businesscase hier slim op inspelen en veel geld verdienen. Het kan echter ook leiden tot een systeem waarin je denkt dat enkel data kwaliteit kunnen bepalen. O'Neil noemt hier het voorbeeld van een onderwijsinstelling die docenten primair beoordeelt op basis van de schoolresultaten van hun leerlingen. Na verloop van tijd bleek dat er docenten zijn die dit systeem doorzien en de resultaten van hun leerlingen aanpassen en hogere beoordelingen geven. Bij een steekproefcontrole blijkt dat de leerlingen niet het niveau beheersen dat zij op basis van hun resultaten zouden moeten kunnen. De docenten blijken niet zozeer bezig te zijn met het verzorgen van zo goed mogelijk onderwijs, maar vooral – uit angst voor de resultaten en consequenties daarvan voor hun baan – de cijfers van hun leerlingen zo hoog mogelijk te krijgen. In plaats van dat de algoritmen helpen inzicht te krijgen in de kwaliteit van onderwijs zit het diezelfde kwaliteit juist in de weg.

Het zijn drie voorbeelden van kwesties die achter het gebruik van data in het publieke domein vandaan komen. Het laat zien hoe ingewikkeld het is om de inzet van data als nieuw uitgangspunt voor overheidshandelen te nemen. De ontwikkelingen van digitalisering en dataficering leiden immers niet als vanzelfsprekend tot verbeteringen binnen het openbaar bestuur. Natuurlijk biedt data allerlei potentiële mogelijkheden om beleidsprocessen meer, beter en anders invulling te geven, maar de onzekerheid en onbekendheid met de werking en effecten ervan is nu nog dermate groot dat een zekere voorzichtigheid passend lijkt. Dat is overigens iets anders dan terughoudendheid bij de inzet van data, maar aandacht voor ook de valkuilen van het gebruik van data lijkt hier wel (voorlopig) geboden.

5 Nieuwe vormen van verantwoording

a. Naar verantwoording 2.0?

De ontwikkeling dat overheden nieuwe technologieën gebruiken sluit aan bij de bredere ontwikkeling waarin informatie voor een ieder toegankelijk is. Indirect is daarmee ook de wijze waarop over publieke verantwoording wordt gedacht veranderd. Nieuwe technologieën bieden ruimte aan andere partijen dan de overheid, zoals burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven, om zich te mengen in beleidsprocessen. Ook publieke verantwoording is daardoor opener, toegankelijker én interactiever geworden. Nieuwe vormen van publieke verantwoording, zoals online platforms en digitale fora laten zien dat moderne verantwoording er net even anders uitziet. Het afleggen van verantwoording is niet langer een eenzijdig proces van informatiewisseling volgens een vast format, maar heeft veel meer de vorm van een open gesprek gekregen dat per context anders vorm krijgt. Publieke verantwoording is vanuit dat idee een maatschappelijk gesprek waar eenieder, zowel maatschappij als overheid, aan kan deelnemen én ook bijdragen. Informatie is breed toegankelijk, kan met elkaar worden gedeeld en biedt vervolgens een gezamenlijke én gelijkwaardige informatiebasis waarvandaan met elkaar in gesprek kan worden gegaan over wat de overheid kan en vermag. Hierbij staat overigens niet als vanzelf het beoordelen (en veroordelen) centraal. Veel vaker gaat het om een goed gesprek, vanuit wederzijdse interesse, waar leren en ontwikkelen de dynamiek bepalen omdat dit met het oog op het gezamenlijk realiseren van publieke doelstellingen vele malen 'productiever' is.

Het is interessant om de traditionele wijze van publieke verantwoording ('publieke verantwoording 1.0') naast de moderne variant ('publieke verantwoording 2.0') te plaatsen – zie figuur 2 (vergelijk ook met Quaran *et al.*, 2013). Aan de ene kant is een vorm van publieke verantwoording zichtbaar waarin kenbaarheid, voorspelbaarheid en gestructureerdheid van informatie het “statische” geraamte van de verantwoording bepalen, terwijl aan de andere kant juist de continue vernieuwing, verandering en ongestructureerdheid van informatie kernwaarden zijn en zorgen voor een “dynamische” vorm van verantwoording.

	Publieke verantwoording 1.0		Publieke verantwoording 2.0	
	Kenmerk	Praktijkuitwerking	Kenmerk	Praktijkuitwerking
Model	Processturing	Informatieoverdracht centraal (zender-ontvanger)	Netwerksturing	Interactie centraal (gesprekpartners)
Oriëntatie	Verticaal (en hiërarchisch)	Publieke verantwoording aan formeel daartoe ingesteld forum	Horizontaal	Publieke verantwoording aan netwerk (waaronder samenleving)
Interactie	Enkelvoudig	Publieke verantwoording is een eenzijdig proces tussen actor die verantwoording aflegt en forum dat verantwoording vraagt	Meervoudig	Publieke verantwoording is een interactief proces tussen diverse actoren die zowel verantwoording afleggen als vragen
Informatiebron	Formele lijn van actor en forum	Informatievoorziening verloopt volgens formele structuur (veelal kwantitatieve gegevens)	Netwerk (formeel en informeel)	Iedereen kan informatie aanleveren die is te benutten voor publieke verantwoording (zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens)
Toegang	Beperkt toegankelijk	Standaard verantwoordingsstructuur met weinig ruimte voor inmenging van anderen dan de daartoe aangewezen formele partijen	Openbaar toegankelijk	Flexibele verantwoordingsstructuur, afhankelijk van context en met veel ruimte voor inmenging van andere partijen (zoals actieve burgers)
Systeem	Analoog	Statisch beeld op basis van meting specifiek moment	Digitaal	Dynamisch beeld op basis van actuele 'real time' informatie
Scope	Retrospectief	Terugkijkend naar handelen binnen een bepaalde tijdsperiode	Prospectief	Vooruitkijken naar ontwikkelrichting op basis van historische, actuele en toekomstige analyses

Figuur 2: Publieke verantwoording vernieuwd

‘Verantwoording 2.0’ vervangt zeker niet de traditionele vorm van verantwoording. Beide vormen bestaan naast elkaar en kunnen elkaar ook heel goed aanvullen. Nog steeds moet het College van Gedeputeerde Staten verantwoording afleggen aan Provinciale Staten. Dat blijft zo; hoewel ook daar uiteraard een digitaliseringsslag optreedt. Daar komen andere vormen van verantwoording bij. Onder meer via interactie op social media, waarin andersoortige partijen zich in het debat mengen en bestuurders ter verantwoording worden geroepen over beleidskeuzes en uitgave van publieke middelen.

Tegelijkertijd verandert door nieuwe technologische mogelijkheden de dynamiek in het verantwoordingsgesprek wel expliciet. Denk bijvoorbeeld aan de enorme hoeveelheid actuele gegevens die op ieder moment van de dag “real time” is te raadplegen. Waar er lange tijd in verantwoordingsgesprekken vooral sprake was van ‘informatieschaarste’ is het nu eerder een ‘informatieoverschot’. De idee dat verantwoording wordt afgelegd over een momentopname, waarop wordt teruggekeken, is dan ineens minder relevant. Deze informatie doet er nog wel toe, maar op een andere manier. De momentopname is niet langer dé informatie voor de verantwoording, maar fungeert als vertrekpunt voor gesprek. In dit gesprek kan direct ook de actuele “real time” data gebruikt worden om inzicht te krijgen in de stand van zaken en is het mogelijk om de toekomstige koers en ontwikkelrichting gericht te bespreken. Publieke verantwoording verandert op die manier in een proces dat niet op één vast moment plaatsvindt maar zich continue voltrekt.

b. Vier vormen van digitale interactie

Publieke verantwoording verandert door de ontwikkelingen van digitalisering en dataficering ingrijpend. Voor een deel betekent het dat er nieuwe, andere vormen van verantwoording bij komen naast de reeds bekende, meer traditionele vormen van verantwoording (verantwoording 2.0 naast verantwoording 1.0). Het betekent echter ook dat de verantwoordingsrelaties veranderen. Door het vrijer toegankelijk worden van informatie via nieuwe technologieën beschikken steeds meer verschillende partijen over potentieel interessante verantwoordingsinformatie. Waar lange tijd gold dat enkel overheden over dergelijke informatie beschikten is dit niet langer aan de orde, bronnenexclusiviteit is verleden tijd. Weliswaar hebben overheden ook eigen, niet openbaar beschikbare informatie die zij kunnen gebruiken voor publieke verantwoording, maar dat geldt eveneens voor andere partijen. Ook zij beschikken over eigen informatie, vaak weer via

andere bronnen, die waardevol kan zijn voor publieke verantwoording. Denk bijvoorbeeld aan maatschappelijke organisaties die allerlei gegevens verzamelen en deze aan weer andere datasets koppelen, bedrijven die gezamenlijk benchmarks ontwikkelen of burgers die zelf of samen met anderen (zoals hogescholen en universiteiten) onderzoeken uitvoeren naar bijvoorbeeld luchtkwaliteit. Dit leidt tot een nieuwe dynamiek waarin overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven op verschillende manieren met elkaar interacteren. De interactie tussen overheid en samenleving die van invloed is op het proces van publieke verantwoording is onder te verdelen in vier typen interactie, te onderscheiden naar wie het initiatief neemt tot interactie en wie de doelgroep is. Aldus komen we tot de volgende vier vormen:

Doelgroep → Analyse door ↓	Binnen	Buiten
Binnen	I. De overheid die aan de politieke vertegenwoordiging rapporteert, zoals: • Algemene Rekenkamer aan TK • GS aan Provinciale Staten	II. De overheid die met eigen data aan de samenleving rapporteert, zoals: • Staat van Zuid-Holland • Provinciaal georegister
Buiten	III. De samenleving die met data (op uitnodiging) aan de overheid rapporteert, zoals: • Hackathon ‘Accountability Hack’ • Burgeraudits (zoals burgervisitatie)	IV. De samenleving die met data uit eigen beweging over de overheid rapporteert, zoals: • Open State Foundation • Follow the Money

Figuur 3: Vormen van digitale interactie

I & II: Digitale interactie die de overheid initieert

In de eerste twee vormen van interactie is de overheid leidend en komt het initiatief van “binnen”, vanuit de overheid. De overheid benut data voor informatie-uitwisseling met de samenleving en met de politieke vertegenwoordiging. Bij de ene variant gaat het om wat in meer algemene termen onder het ontsluiten van open data wordt verstaan: de overheid maakt data die tot dan toe besloten was openbaar beschikbaar. Het merendeel van deze bestanden is vooraf niet meer bewerkt, maar wordt als een

groot bestand volgens een standaard open dataformaat ontsloten. Dat gaat om bijvoorbeeld ruimtelijke plannen, geografische data of financiële gegevens. De tweede vorm is relatief nieuw en raakt het meest direct aan publieke verantwoording op basis van data. De data wordt niet als grote datasets gecommuniceerd, maar eerst vertaald naar een format waardoor de data ook tot uitdrukking komt. Dat kan gaan om wat je als 'koude' varianten van verantwoording zou kunnen duiden, zoals big en open datasets, mash-ups, graphics en portals. Een voorbeeld daarvan zijn de interactieve atlassen. Op de website van de provincie Zuid-Holland zijn tal van feiten en cijfers gepubliceerd. Het gaat hier om datasets die zo zijn vertaald dat het grote publiek deze kan duiden. Zo zijn er meer dan twintig interactieve atlassen gepubliceerd waar mensen kennis kunnen nemen van provinciaal beleid, bijvoorbeeld op het gebied van windenergie, cultuurhistorie en bedrijventerreinen. Het gebruik van nieuwe technologieën om informatie in de vorm van *cijfers* toe te voegen aan verhalen. Maar ook om meer 'warme' varianten van verantwoordingen waar de menselijke kant meer centraal staat, zoals een persoonlijk gesprek, 360 graden scan, fotoboek en film-opname. Nieuwe technologieën om informatie in de vorm van *beeld* en *verhaal* toe te voegen aan de cijfers. Dat gaat om grote ideeën en kleine verhalen, toegespitst op concrete casussen om inzichtelijk te maken waar het eigenlijk écht over gaat en waarom je doet wat je doet.

Van een gedigitaliseerde begroting naar een digitale begroting

Al sinds de provincie Zuid-Holland documenten van Provinciale Staten digitaal aanbiedt op het Stateninformatiesysteem (sis) wordt de provinciale begroting via dit kanaal digitaal ontsloten. In eerste instantie betrof dit een scan van het papieren boekwerk. Gedurende de jaren werd de kwaliteit van deze scan verbeterd. Zo werd het digitaal doorzoekbaar. Het uitgangspunt bleef echter het papieren document.

Met de lancering van www.begrotingzuidholland.nl is daar verandering in gekomen. Nu is de digitale versie het vertrekpunt. Zo kan eenvoudig door een programma worden 'geklikt' maar is het bijvoorbeeld ook mogelijk om in een oogopslag alle moties te zien die bij de begrotingsbehandeling zijn ingediend. Nog steeds wordt er een papieren editie gemaakt, maar die wordt geabstraheerd van de digitale versie en niet meer andersom.

iii & iv: Digitale interactie op initiatief van 'buiten'

Bij de andere twee vormen van interactie komt het initiatief van “buiten”, vanuit de samenleving. Burgers (dan wel ondernemers) maken data openbaar waarbij de overheid – direct dan wel indirect – subject vormt. De derde interactierelatie betreft de samenleving die eigen data koppelt aan overheidsdata en daarmee tot nieuwe inzichten komt. Een vorm van interactie die zowel gevraagd als ongevraagd kan plaatsvinden, maar waarbij nadrukkelijk de verbinding wordt gezocht met de overheid. De eerdergenoemde hackathon ‘Accountability Hack’ is een voorbeeld van een dergelijke informatie-uitwisseling die georganiseerd was door de Algemene Rekenkamer samen met de ministeries van Financiën, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Infrastructuur en Waterstaat. Hier is sprake van een zekere vorm van structuur maar waarbij niet aan de voorkant restricties zijn meegegeven over welke data wel en niet met elkaar mocht worden gecombineerd. Alleen al om het feit dat het dan voor de genodigde ‘hackers’ niet langer interessant is om mee te werken.

Digging for Data App Challenge

De provincie Zuid-Holland is een rijk archeologisch gebied. Archeologie vertelt veel over de geschiedenis van een gebied en vormt daarmee een belangrijk onderdeel van het provinciaal erfgoed. De provincie Zuid-Holland wil daarom samen met haar inwoners en andere geïnteresseerden erfgoed helpen ontdekken, beschermen en zorgen dat iedereen er kennis mee kan maken. Archeologie is daarvan een mooi voorbeeld. Om dit te doen heeft de provincie Zuid-Holland de ‘Digging for Data’ app challenge gelanceerd. Tijdens de app challenge worden deelnemers uitgedaagd om een app-idee in te sturen om het publieksbereik van de archeologische data van de provincie Zuid-Holland te vergroten. Speciaal hiervoor stelt de provincie haar archeologische objecten, zoals Romeinse munten, schalen en opgravingsdocumentatie, beschikbaar als open data. Hiermee zijn duizenden objecten, afbeeldingen en documenten beschikbaar voor hergebruik. Een vakjury zal tijdens een pitchbijeenkomst het winnende idee selecteren. De winnaar ontvangt van de provincie Zuid-Holland een ontwikkelbudget van €20.000.

De betrokken overheden willen op deze ontwikkelingen inspelen en de kansen die het biedt verzilveren. Dat heeft ertoe geleid dat van mei tot en met juli 2017 gedurende drie maanden in de regio Rotterdam vijftien burgers bij wijze van pilot de luchtkwaliteit maten in hun omgeving. De betrokken burgers ontvingen allemaal een professionele sensor waarmee zij zelf op pad konden. In het project werkten overheden, bedrijfsleven en burgers nadrukkelijk samen. Met de ervaringen die zijn opgedaan streeft het project naar opschaling naar een sensornetwerk van meer dan 100 burgers. Inmiddels vinden door heel Nederland zogeheten “burgermetingen” van de luchtkwaliteit plaats. Op de website www.samenmeten.rivm.nl kunnen burgers hun metingen realtime op een interactieve kaart plotten, zodat je kan zien hoe de luchtkwaliteit op een bepaald moment en op een bepaalde plaats was.

Burgermetingen

Burgers die zelf hun luchtkwaliteit meten, daar aantekeningen van maken en deze vervolgens doorzetten naar professionele instanties. Hoeveel burgers hebben daar nu echt interesse in? Meer dan je op het eerste oog misschien zou denken. In de afgelopen jaren zijn de gemeente Rotterdam, provincie Zuid-Holland en DCMR in toenemende mate geconfronteerd met vragen van burgers die zelf luchtkwaliteit meten en willen dat er iets met hun data gebeurt. Helemaal waar hun eigen data afwijkt van wat de formele metingen aantonen.

De vierde en tevens laatste variant laat een andersoortige dynamiek zijn: burgers en bedrijven die zich ongevraagd en uit eigen beweging bezig houden met het inzichtelijk maken van publieke processen en geldstromen. Denk bijvoorbeeld aan online platforms als Open State Foundation en ZorgkaartNederland. Een vorm van interactie die niet direct aan de overheid is gericht, maar daarmee niet ook zonder gevolgen is. Dergelijke voorbeelden laten zien dat deze vorm van interactie grote maatschappelijke aandacht genereert voor publieke processen. Het is ook een vorm van interactie die door het leggen van (onverwachte) correlaties kan leiden tot politiek-bestuurlijk ingewikkelde kwesties. Denk bijvoorbeeld aan een groep burgers die de luchtkwaliteit in een regio meet, die gegevens koppelt aan ziekte- en sterftecijfers en dit vervolgens tot op straatniveau nauwkeurig maakt, waarbij de discussie vervolgens niet zozeer gaat over de

vraag of dit nu precies klopt of niet maar vooral ook welke beleidskeuzes daar onder liggen en wie hier verantwoordelijk voor is. De samenleving die data gebruikt om beleidsprocessen uiteen te rafelen en deze vervolgens openbaar te maken is dan ook een even interessante als spannende vorm van datagebruik. Hoewel het voor overheden lastig is in te schatten hoe om te gaan met dergelijke dynamiek, dienen ze zich daar tenminste bewust van te zijn.

6

Conclusie: betekenisvol verantwoord

Grenzen aan totale transparantie?

Waarom heeft de provincie Zuid-Holland gekozen voor de aanleg van een snelweg langs gemeente X en niet langs gemeente Y? Wat waren de alternatieven? En welke afwegingen speelden daarbij een rol? Het zijn vragen die tot voor kort voorbehouden waren aan het college van Gedeputeerde Staten en directe ondersteuning, maar waar inmiddels iedere inwoner van de provincie Zuid-Holland met enkele muisklikken zicht op heeft. Het publiceren van GS-besluiten maakt onderdeel uit van het streven om alle gegevens van de provincie – die niet geheim zijn – openbaar te maken, en wel op een manier dat hergebruik mogelijk is. Zo is de Provincie ook begonnen met de publicatie van besluiten en alle achterliggende stukken van het college van Gedeputeerde Staten. Technisch gezien een flinke klus, een enorme hoeveelheid data die dient te worden ontsloten, maar te overzien. Op het gebied van organisatiecultuur is dit toch net even wat ingewikkelder, omdat het de werkwijze van iedereen (van bestuur tot ambtelijke ondersteuning) ingrijpend verandert. Waar tot voor kort enkel bestuurders de publieke aandacht op zich gevestigd weten krijgt het ambtelijk apparaat hier nu ook mee te maken. Niet alleen het uiteindelijke bestuursbesluit maar ook achterliggende (ambtelijke) stukken worden openbaar gemaakt. Vanuit de idee van totale transparantie is het een logische gedachte om te streven naar een volkomen open uitstraling als organisatie, maar in de ambtelijke advisering die soms tegenwicht moet bieden aan eenzijdige maatschappelijke lobby of ondoordachte dadendrang bij bestuurders kan dit natuurlijk ook als kwetsbaar worden ervaren.

a. Omgaan met het onvermijdelijke

De Provincie Zuid-Holland streeft naar een transparante en open overheidsorganisatie. Zuid-Holland is daarin niet uniek. Op landelijk niveau is het al langer mogelijk om te zien wat bewindslieden bezighoudt. Interes-

sant aan de voorbeelden van de provincie Zuid-Holland is de breedte en diepte waarin de organisatie transparantie najaagt. Iedereen doet mee, van bestuurder tot ambtenaar. Alle documenten – op specifieke geheime stukken na – worden ontsloten, van besluit tot achterliggende informatie uit het totstandkomingsproces. Al deze informatie is voor iedereen toegankelijk. Van statenlid tot inwoner, de informatie is voor iedereen dezelfde.

Deze manier van informatiedeling is een interessant voorbeeld van hoe overheden invulling geven aan het vergroten van transparantie. Het markeert een bredere ontwikkeling in het denken over publieke verantwoording. Waar lange tijd het uitgangspunt was ‘gesloten, tenzij’, is dit veranderd in ‘openbaar, tenzij’. Het is een wijziging in “default”, die grote consequenties heeft voor hoe overheden omgaan met hun informatiehuishouding. Inzicht in overheidshandelen wordt gezien als iets wat *erbij hoort*, een basisonderdeel van het beleidsproces. Waar slechts bij hoge uitzondering, en mits goed onderbouwd, van wordt afgeweken.

Digitalisering en dataficering hebben zo een krachtige uitwerking op publieke verantwoording. Het zijn ontwikkelingen die met elkaar samenhangen: ze versterken elkaar, wakkeren elkaar aan en jagen elkaar na. Termen als transparantie, vertrouwen en openbaarmaking komen door deze verandering immers in een ander licht te staan en krijgen een heel nieuwe lading. Nu technologische ontwikkelingen ervoor zorgen dat er steeds meer informatie beschikbaar is, kunnen alle mogelijke partijen, groepen en individuen in de samenleving de overheid controleren. Dankzij de technologie kunnen partijen overheden nauwlettend in de gaten houden en op hun verantwoordelijkheid wijzen.

Dit alles sluit aan bij de notie waarmee we dit essay begonnen. Digitalisering en dataficering zijn onvermijdelijk. Het gebeurt al. Voor de provincie Zuid-Holland en andere overheden geldt dat het niet de vraag is ‘willen we hier iets mee’, maar ‘hoe gaan we hier goed mee om’. Dit klinkt zwaarder dan het is, het biedt kansen voor rijkere en meer gedragen verantwoording. Bijvoorbeeld voor het creëren van nieuwe betrokkenheid met het publieke domein. De inzet van technologische ontwikkelingen sluit dan ook nauw aan bij ambities van de Provincie om te opereren als opgavegerichte netwerkorganisatie. Bij een dergelijke manier van werken hoort een actieve strategie voor transparantie en een breed toegankelijke vorm van verantwoording.

b. De doorwerking van digitalisering en dataficering

Waar gaan de subsidies naar toe?

Het is een van de meest basale vragen als het gaat om democratische controle en verantwoording: hoe is publiek geld besteed? Toch is het niet altijd even duidelijk en overzichtelijk waar geld *precies* naartoe gaat. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor subsidies. Met de website Subsidies op Kaart heeft de provincie Zuid-Holland een tool ontwikkeld die burgers en bedrijven inzicht biedt in waar door de Provincie verstrekte subsidies naar toe gaan. Zo wordt op een eenvoudige wijze niet alleen duidelijk wie de ontvangers van de subsidies zijn, maar is het ook mogelijk de gegeven subsidiebeschikking in te zien waarvoor het geld bedoeld is. Door middel van de onderliggende datasets kunnen de met subsidie beoogde effecten realtime gevolgd worden. Hoeveel geld is er inmiddels al besteed aan de in de beschikking gestelde doelen en wat voor effecten levert dat op?

Naast individuele subsidies is het ook mogelijk om op abstracter niveau te kijken naar de door de Provincie verstrekte middelen doordat ook het subsidieregister in een open data format wordt aangeboden. Met name voor hergebruik levert dat interessante mogelijkheden op. Zo kan iedereen inzien hoe de subsidie uitgaven zijn opgebouwd over de afgelopen periode en hoe deze zijn verdeeld over de maatschappelijke opgaven. Hergebruikers kunnen vervolgens deze datasets weer benutten voor nieuwe toepassingen in applicaties of websites.

Vernieuwing van publieke processen en de opkomst van nieuwe technologieën zijn met elkaar verbonden. Kijk naar de inzet van open data, waarbij anderen prestaties van de Provincie uit open ruwe data zelf kunnen opmaken. Op de manier(en) die de buitenwereld relevant vindt en met koppelingen naar andere domeinen die men zelf bedenkt. Dit sluit aan bij de ambitie om besluitvorming en verantwoording “interactief” te maken en betrokkenheid van het publiek te vergroten. Achter dit streven ligt de diepere vraag hoe de overheid het eigenaarschap van de publieke zaak terug bij het publiek brengt. Inzicht verschaffen in wat de overheid doet hoort daar bij, op een manier die eigenaarschap bevordert.

Deze ontwikkelingen rond verantwoording zijn van invloed op drie niveaus. Allereerst op het niveau van informatieprocessen, daarnaast op het niveau van interactie en tenslotte is er nog het niveau van instituties. Op alle drie deze niveaus werken digitalisering en dataficering door. We zetten kort uiteen wat de beweging op elk van deze niveaus is.

1. Informatie: van tekort naar overschot

De komst van nieuwe technologieën heeft geleid tot een enorme toename in de wereldwijde informatiecirculatie. Er is een wereldwijd netwerk van data ontstaan. Informatieprocessen veranderen hierdoor ingrijpend. Niet alleen in de wijze waarop overheden zelf met ‘hun’ informatie omgaan, maar ook de manier waarop anderen zich in dat proces mengen: met eigen data en met de open data van de overheid. Voor marktpartijen ontstaan nieuwe businessmodellen. Wie slim inspeelt op de nieuwe stromen informatie kan veel geld verdienen. In de reisbranche zijn websites als Expedia en Booking.com en inmiddels een digitaal platform als Airbnb ook heel gewoon geworden. Hetzelfde geldt voor de taxisector met de opkomst van boekingsplatform Uber. Het op een slimme manier gebruiken van data verandert bestaande structuren echter wel ingrijpend, zo zien we nu ook in de financiële wereld waar nieuwe, digitale munten als de Bitcoin en Ethereum hun intrede doen.

Ook voor maatschappelijke partijen en individuele burgers zijn deze nieuwe datastromen interessant. Niet langer zijn zij gebonden aan informatie die overheden naar buiten brengen, maar zij zijn zelf ook steeds handiger in het ontsluiten van die data. Door middel van wob-verzoeken maar ook door zelf actief op zoek te gaan naar informatie en deze in de vorm van databestanden met elkaar te koppelen en zo te komen tot allerlei interessante inzichten en verbindingen. Waar tot enkele jaren geleden nog wel eens werd gesproken van een informatie-tekort, duidend op de terughoudendheid waarmee informatie werd ontsloten of was te vinden, is met de vergaande digitalisering eerder sprake van een informatieoverschot. Overheden, ondernemers en burgers; iedereen voegt informatie toe. Hier komen weer andere vragen achter vandaan, bijvoorbeeld als het gaat om de betrouwbaarheid van informatie maar ook hoe verschillende soorten informatie zich tot elkaar verhouden: wat is nog echt en waar?

II. Interactie: van consumer naar prosumer

Het tweede niveau is dat van de interactie. Dit niveau ligt een laag dieper dan dat van de informatieprocessen. Hier gaat het over de wijze waarop de provincie zich verhoudt tot de buitenwereld. De veranderende context waarin overheden opereren speelt hier een belangrijke rol. De idee dat overheden binnen het publieke domein enkel en alleen maatschappelijke doelen realiseren is inmiddels achterhaald. Andere partijen zoals ondernemers, maatschappelijke organisaties en individuele burgers mengen zich actief, gevraagd én ongevraagd in beleidsprocessen. Het zorgt ervoor dat in de driehoek van overheid, markt en samenleving andere verhoudingen ontstaan. Waar de klassieke literatuur over publiek management uitgaat van een ‘government-centric perspective’, met de overheid als producent en burger als passieve consument, geldt steeds vaker dat burgers maar ook ondernemers (co-)producent zijn. Niet alleen vanuit de idee zo meer draagvlak voor overheidshandelen te krijgen, maar omdat zij ook inhoudelijk waarde toevoegen aan beleid en kwalitatief beter maken (zie onder meer Surowiecki (2004) met zijn boek ‘Wisdom of Crowds’).

Ook hier geldt dat dit een ontwikkeling is die niet los is te zien van technologische innovatie. Clay Shirky (2008) duidde dit al in zijn boek ‘Here comes everybody’ als de ontwikkeling van ‘consumer’ naar ‘prosumer’. Door technologische innovatie en de komst ervan naar massamarkten, zijn de kosten voor technologie drastisch gedaald en daarmee beschikbaar geworden voor een groot publiek. Denk alleen al aan de huidige smartphones waar een groot deel van de samenleving over beschikt die op geen enkel vlak lijken op de mobiele telefoons die drie jaar geleden werden verkocht. De kwaliteit van de ingebouwde camera’s is inmiddels zo hoog dat enkel professionele fotografen tot voor kort over camera’s van dergelijke kwaliteit konden beschikken. Datzelfde geldt voor andere digitale apparaten zoals moderne computers en tablets die zijn uitgerust met weliswaar goedkope en laagdrempelige software, maar die wel eenvoudig grote video’s afspelen en zware databestanden openen en tevens mogelijkheden bieden om zelf content te bewerken en creëren. Het zorgt er voor dat de voorheen duidelijk afgebakende verhouding van overheid als producent en burger als consument vervaagt: iedereen kan ineens producent zijn en bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke waarden.

III. Institutie: van middenbestuur naar temiddenbestuur

Tot slot is er het derde en meest diepgaande niveau, dat van de *institutie*. In tegenstelling tot de twee eerdere niveaus vinden veranderingen op het niveau van de *institutie* langzamer plaats. Ook hier werkt de digitalisering en dataficering door maar heeft het meer tijd nodig. Daar staat tegenover dat de diepgang en impact van de veranderingen hier het meest vergaand zijn en verandert het organisaties tot in de haarvaten. Eerder spraken we in dat kader al over de vraag waar de provincie zich naar toe beweegt met het oog op de beweging van de provincie naar een opgabegerichte netwerkorganisatie die ook steeds meer datagedreven wil gaan werken. Voor de provincie schuilt daar nog een andere kans in. De provincie is van oudsher een bestuurslaag die bekend staat als “middenbestuur”: een overheid die is ingebed tussen het Rijk en de gemeenten. Door de samenleving wordt de provincie daardoor ook niet direct als ‘eerste overheid’ gezien, hoewel ook de provincie direct contact heeft met burgers en ondernemers.

De ontwikkelingen van digitalisering en dataficering zijn in dat kader voor de provincie bijzonder interessant. Waar de term middenbestuur de provincie veelal in de weg zit, kan de inzet van technologie om verantwoordingsprocessen te vernieuwen ook helpen om deze term te herladen. Als het gaat om maatschappelijk vertrouwen moeten overheden hier hard voor werken. Burgers willen geïnformeerd en betrokken worden en zijn kritisch op wat hen wordt voorgehouden. Maatschappelijk vertrouwen is iets wat overheden niet langer als vanzelfsprekend hebben maar kunnen krijgen. Het is een verschuiving in denken die voormalig president van Shell Marvin Odum duidde als een beweging van ‘trust me’ naar ‘show me’ naar ‘engage me’. Voor overheden betekent dit letterlijk openheid van zaken geven door inzicht te verschaffen in wat ze doen, hoe ze dat doen en met wie ze dat doen en op die manier inwoners overtuigen van hun inspanningen. Door als Provincie meer in gezamenlijkheid met andere partijen publieke waarden te realiseren en dit vervolgens in alle openheid te doen biedt dit de mogelijkheid om meer een “temidden bestuur” te worden: niet een overheid die ver weg staat maar dichtbij is, actief meedoet, daar ook nog eens transparant over is, én die in die transparantie en verantwoording ook interactief en open optreedt (“2.0”). Uiteindelijk kan dit vergaande consequenties hebben voor de institutionele vormgeving van de provincie. Denk aan de werkwijze van Gedeputeerde Staten bij de vorming en uitvoering van beleid of aan rol van Provinciale Staten als volksvertegenwoordiging.

Om het voorstellingsvermogen over de mogelijke institutionele consequenties op te rekken is hier voor de verre toekomst zelfs wel het beeld opgeroepen van een middenbestuur dat steeds meer als hoog complex informatiesysteem fungeert en daarmee richting een soort IT-bedrijf beweegt. Belangrijke kanttekening is dat de provincie in het data-gedreven werken, anders dan bedrijven, zijn legitimiteitsgrondslag vindt in het creëren van maatschappelijke meerwaarde op basis van het verzamelen, verwerken en vertalen van data. Winst wordt niet uitgedrukt in euro's maar in gerealiseerde publieke waarde.

Op ieder van deze niveaus werkt de digitalisering en dataficering door. Weliswaar in een ander tempo en niet perse volgtijdelijk, maar wel diepgaand én onomkeerbaar. Dit maakt de vraag hoe als provincie verstandig om te gaan met de ontwikkeling van digitalisering en dataficering interessant en ingewikkeld. In dat kader zou je kunnen stellen dat de doorwerking ervan op termijn zelfs leidt tot de toevoeging van een vierde niveau van "intelligence". Tot nu toe hebben we het vooral over hoe slim met deze ontwikkelingen om te gaan, vanuit de gedachte dat er nog meer onzeker en onbekend is dan dat wat we wel weten. Op enig moment zal hier een omslag in komen en gaat het bij digitalisering en dataficering niet langer over de vraag 'wat kunnen we hier mee' maar om 'wat willen we hier mee'. Dit lijkt een klein nuanceverschil, maar is het verschil tussen er slim mee om gaan en wijs mee omgaan. Ethiek speelt hierin een belangrijke rol en is bijvoorbeeld al terug te zien in discussies rond kunstmatige intelligentie en robots, waarbij het niet langer de vraag is of we iets kunnen maar of we dat ook wel (moeten) willen.

c. Zoektocht naar de provincie van de toekomst

Data en nieuwe technologieën als economische factor

Bij het uitvoeren van de maatschappelijke opgaven van de Provincie hebben data een grote economische meerwaarde. Luchtkwaliteitsdata kunnen zeer belangrijk zijn voor bijvoorbeeld huizenkopers, en daarmee ook voor een bedrijf als Funda. Gegevens rondom de provinciale wegen zijn belangrijk voor een goede doorstroom van het verkeer, en daarmee voor bijvoorbeeld TomTom. Data rondom fietsroutes zijn weer van belang voor het bevorderen van toerisme en daarmee het economisch klimaat van Zuid-Holland. En zo zijn er nog legio voorbeelden te geven.

De inzet van nieuwe technologieën genereert ook opzichzelf weer nieuwe (economische) dynamiek. Bedrijven die nieuwe technologieën ontwikkelen kunnen zich ook vestigen in de provincie Zuid-Holland. Ongeacht of het start-ups, techbedrijven, datahubs of regionale samenwerkingsverbanden met bedrijfsleven en wetenschap zijn; allemaal kunnen ze een belangrijke motor voor economische én daarmee ook andere vormen van bedrijvigheid vormen. De Provincie kan actief deelnemen aan deze initiatieven, maar vanuit haar taak economische bedrijvigheid te stimuleren ook door een gunstig investeringsklimaat scheppen voor deze bedrijven en zo ook de werkgelegenheid te bevorderen.

Digitalisering en dataficering zijn beloftevol als het gaat om de ontwikkeling naar een transparante(re) overheid. Zo biedt het kansen om de afstand tussen overheid en samenleving te verkleinen: hoe geef je de overheid weer terug aan de mensen? Technologische ontwikkelingen scheppen hier immers tal van nieuwe mogelijkheden voor. Het daagt overheden uit na te denken hoe burgers meer betrokken kunnen zijn bij beleidsprocessen op een wijze die bij hen past, waardoor zij ook (weer) eigenaarschap voelen voor de maatschappelijke vraagstukken die spelen op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Dat gaat niet om afstand te nemen van taken en verantwoordelijkheden, maar om een brede(re) opvatting van publieke verantwoording: als overheid laten zien *wat* je doet, *hoe* je dat doet en *waarom* je dat doet. Tegelijkertijd zijn digitalisering en dataficering ook ontwikkelingen waar een zekere spanning op rust vanwege de onvoorspelbare dynamiek die het teweeg brengt. Niet alleen de mogelijkheden maar ook de valkuilen zijn nog onontdekt.

Het maakt de vraag relevant hoe ver je als overheid in de ontwikkeling naar totale transparantie kan, mag en wil gaan. De idee van een “publieke verantwoording 2.0” is een grijs gebied dat verkenning verdient, maar ook risicovol is. Praktijken waar overheden met nieuwe vormen van verantwoording experimenteren of burgers zelf aan de slag gaan met data (en waar overheden zich uiteindelijk toe dienen te verhouden) laten immers ook zien dat het geen ontwikkeling is waar lichtzinnig of naïef mee om kan worden gegaan. Transparantie en openheid zijn belangrijk, maar mogen nooit ten koste gaan van kernwaarden als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dat vereist een permanent en intensief leerproces voor overheden, om er voor te zorgen dat publieke verantwoording 2.0 betekenisvol is: dat het niet alleen nieuw is, maar vooral ook beter.

Dat intensieve leerproces is precies waar de provincie Zuid-Holland zich nu in bevindt. Duidelijk is dat digitalisering en dataficering doorontwikkeling vergt op het niveau van informatieverwerking, interactieprocessen en institutionele vormgeving (en uiteindelijk ook op het niveau van de provinciale “intelligence”). Dit klinkt als iets wat nog ver weg is, maar het is een uitdaging die er nu ligt. De veranderingen vinden letterlijk in “*real time*” plaats. Juist omdat het nu gebeurt, en met hoge snelheid, is het goed om stil te staan en te reflecteren op wat er gebeurt en wat volgende stappen zijn. Zo kan de Provincie bewust en verantwoord bouwen aan nieuwe vormen van verantwoording.

Referenties

- Algemene Rekenkamer (2011). *Gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Boogers, M. & Schaap, L. (2007). Bestuurskracht: wat moeten we ermee? – een stand van zaken. *Bestuurskunde*, Vol. 16, No. 2, p.5-14.
- Bovens, M., Goodin, R.E. & Schillemans, T. (2014). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Castells, M. (1996-2003). *The information age: Economy, society and culture*, vol. I: *The rise of the network society*, vol. II: *The power of identity*, vol. III: *End of millennium*. Oxford: Blackwell.
- Denters, S. A. H., & Toonen, T. A. J. (2010). Bestuurskrachtmeting 3.0. In H. Aardema, W. Derksen, M. Herweijer, & P. de Jong (Eds.), *Meerwaarde van de bestuurskunde. Liber amicorum voor prof. dr. Arno F.A. Korsten* (pp. 223-231). Den Haag: Boom Lemma.
- Donk, W.B.H.J. van de, Snellen, I.Th.M. & Tops, P.W. (eds) (1995). *Orwell in Athens: a perspective on informatization and the future of democracy*, Amsterdam: ios Press.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Agency Theory: Assessment and Review. *Academy of Management Review*, vol. 14, no1, pp. 57- 74.
- Frissen, V.A.J. & M. Slot (Ed.). (2010). *De duurzame informatiesamenleving. Jaarboek ICT en samenleving*. Gorredijk: Media Update Vakpublicaties.
- Frissen, P.H.A. (2016). *Het geheim van de laatste staat. Kritiek van de transparantie*. Amsterdam: Boom uitgeverij.
- Korsten, A.F.A., K. Abma en J.M.L.R. Schutgens (2007). *Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen*. Delft: Eburon.
- Miller, G.J. (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science*, 8, p. 203-25.
- O'Neil, C. (2016). *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*. New York: Crown Publishers
- Qaran, W., Fenger, M. & Van Twist, M. (2013), *The Impact of the New Media on Processes of Public Accountability: institutions, interactions, and information flows*, Erasmus Universiteit Rotterdam, ongepubliceerd paper.
- Schillemans, T. (2011). *Tussen zakelijke dienstverlener en professionele plaatsvervanger. De (aansturings)relaties van een Nederlands agentschap onder de loep van de stewardship theorie*. Utrecht: uu/usbo
- Schillemans, T., Twist, M.J.W. van & I. Hommerig (2012). Innovation in accountability. *Public Performance and Management Review* 36 (3), pp. 407-435.

- Schram, J.M., Twist, M.J.W. & M.A. van der Steen (2016). *Kansrijk maar kwetsbaar. Burgeraudits als nieuwe vorm van burgerparticipatie*. Den Haag: NSOB.
- Schram, J.M. & Twist, M.J.W. van (2016). Toekomst voor toezicht: open samenleving, open toezicht? *Tijdschrift voor toezicht*.
- Shirky, C. (2008). *Here comes everybody. Revolution doesn't happen when society adopts new technology, it happens when society adopts new behaviors*. New York: Penguin Putnam Inc.
- Strijp, P. (2018). *Provinciaal bestuur bij technologische innovatie. Gezaghebbend vertragen bij het zoeken van een verschuivend midden*. Den Haag: NSOB.
- Surowiecki, J. (2004). *The Wisdom of Crowds: Why the Many are Smarter than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economics, Society and Nations*, London, New York: Little Brown, Anchor Books.
- Vanhommerig, I. & P.M. Karré (2011). Open data en dynamische verantwoording. *Bestuurskunde*, 3(2), p.44-51.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2016). *Big data in een vrije samenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zuurmond, A., J. Huigen, P.H.A. Frissen, I.Th.M. Snellen & P.W. Tops (1994). *Informatisering in het Openbaar Bestuur. Technologie en Sturing Bestuurskundig beschouwd*. Den Haag: VUGA.

Eindnoten

- ¹ Website Binnenlands Bestuur. Artikel 31 juli 2013. (<http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/ambtenaren-maken-oneigenlijk-gebruik-van-wob.9076462.lynx>)
- ² Website Open State Foundation. Artikel 21 oktober 2016 (<https://open-state.eu/nl/2016/10/beperkt-aantal-wob-besluiten-overheid-online-beschikbaar/>).
- ³ Brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk 723160-133094-MC.

Eerder in deze reeks verschenen:

2018

- **Participeren in partnerships**

Een reflectie op de samenwerking van het ministerie van vws met het zorgveld
Andrea Frankowski, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen,
Paul Frissen, Martijn van der Steen

- **Regie voeren?**

Beweging brengen als partner én principaal
Bram van Vulpen, Mark van Twist, Andrea Frankowski, Paul Frissen,
Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat

- **Tussen fasen**

Het organiseren van de faseovergang bij het onderwijsprogramma Leren Loont!
Martin Schulz, Petra Ophoff, Myrte Ferwerda, Mark van Twist

- **Gepast geregeld**

Tijdig financieren in netwerken
Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen

- **Innoveren met waarde(n)**

*Organiseren van opwaartse dynamiek bij de Interdepartementale Commissie
Rijksvastgoed*
Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram

- **Een blik van buiten**

Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording
Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen

- **Tijd voor de Rivier**

Spelen met tijd-ruimtestrategieën in een complex programma
Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist

- **Een pact voor de kust**

Bestuurskundige lessen over de totstandkoming van het Kustpact
Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Ilsa de Jong

- **Zweven en zwoegen op Zuid**

Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid
Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist

- **Voortgang en versnelling**

Effectmeting van netwerkinterventies in de energietransitie

Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen

- **Het waarderen van wonen**

Een reflectie op het instrument van maatschappelijke visitaties van woningcorporaties

Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse

- **Wie neemt de schuld?**

Over de aanpak van problematische schulden in Den Haag

Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Paul Frissen

- **Effectief Sturen met Multi-level Governance**

Snel en slim schakelen tussen schalen

Geert Teisman, Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Bram van Vulpen

2017

- **Weten wat er speelt**

Perspectieven op de verhouding tussen beleidsmakers en de uitvoeringspraktijk

Daphne Bressers, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen

- **Ondertussen in de Spaanse polder**

Experimenteren met een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Jorgen Schram

- **Vernieuwing onder ogen**

Opnieuw leren kijken naar de verandering van de rijksdienst

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Bram van Vulpen, Andrea Frankowski

- **Volhouden en doorgaan**

Escalatie van commitment in het openbaar bestuur

Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Daphne Bressers

- **Werken met City Deals**

Invulling geven aan multi-temporal governance

Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist

- **Patronen van politiek**

De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud

Paul Frissen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Ilsa de Jong

- **Thuis en zitten**

Eigenheid in het thuiszittersbeleid

Martin Schulz, Daphne Bressers, Mark van Twist, Martijn van der Steen

- **Strategie (z)onder spanning**

Anders werken aan bereikbaarheid

Martijn van der Steen, Ilsa de Jong, Mark van Twist

- **Politieke fragmentatie**

Balanceren tussen effectiviteit, legitimiteit en representativiteit

Martin Schulz, Paul Frissen

2016

- **De som en de delen**

In gesprek over systeemverantwoordelijkheid

Martijn van der Steen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist

- **Systematisch maatwerk**

Green Deals als vorm van strategische netwerksturing

Martin Schulz, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

- **Bewegende verhoudingen**

Een discoursanalyse van overheidssturing in het MBO-veld

Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen, Ilsa de Jong

- **Tijd, toezicht en techniek**

Temporele uitdagingen van digitalisering voor de nvwa

Jorren Scherpenisse, Jorgen Schram, Mark van Twist

- **Speltechnieken in beleid**

Een verkenning van gamification in de woningmarkt

Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Jorgen Schram,
Bastiaan Staffhorst

- **Beweging brengen in de bouw**

Stroomversnelling als innovatiemethode

Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong, Mark van Twist

- **Zien, lezen, helpen**

Over het bereiken van jongeren buiten beeld

Daphne Bressers, Paul Frissen, Martijn van der Steen

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur. De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van topwetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten.

De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen. De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

www.nsob.nl

info@nsob.nl