

De rol van de provincie in de platformeconomie

Door: Martijn Arets en Marco Derksen

De overheid moet zijn bestaansrecht verdedigen en zichzelf opnieuw uitvinden. De grens tussen private en publieke organisaties vervaagt namelijk door platformisering en digitalisering. Platformexpert Martijn Arets en digitaal strateeg Marco Derksen verkenden in opdracht van de Provincie Zuid-Holland hoe de provincie zich kan verhouden ten opzichte van de platformeconomie. In dit artikel delen zij hun advies.

Platformen zijn steeds belangrijker in de samenwerking tussen consumenten, bedrijven en publieke organisaties. Marktplaats.nl, Booking.com en Airbnb zijn gemeengoed voor consumenten en ook binnen organisaties spelen platformen vaker een rol. Platformen brengen efficiënt en effectief vraag en aanbod bij elkaar en dat heeft invloed op de organisatie van de samenleving. Platformen verlagen namelijk drempels en transactiekosten. Dat maakt het voor iedereen makkelijker om diensten en producten aan te bieden. Consumenten zijn bijvoorbeeld dankzij platformen niet alleen afnemer, maar ook leverancier van stroom, data en kennis.

Welke rol speelt de overheid? De grens tussen private en publieke organisaties vervaagt. Nieuwe, internationale spelers betreden markten die voorheen werden bediend door publieke instituties. Burgers worden afhankelijk van digitale infrastructuur, waarbij niet altijd duidelijk is of publieke waarden zoals privacy geborgd zijn. Zo werden we tijdens de coronacrisis afhankelijker van private, veelal Amerikaanse, digitale platformen om te vergaderen, in contact te blijven met familie en collega's en om voedsel te bestellen. Tegelijkertijd bleek tijdens de totstandkoming van de CoronaMelder hoe moeilijk het is om dit soort technologie te ontwikkelen vanuit een publiek instituut.

Dit alles roept de vraag op hoe overheid, in dit geval specifiek de provincie, moet omgaan met platformisering en digitale transformatie. Hoe kunnen overheden kansen grijpen en tegelijkertijd hun legitimiteit behouden? In opdracht van de provincie Zuid-Holland verkenden wij hoe de provincie zich kan verhouden ten opzichte van de platformeconomie.

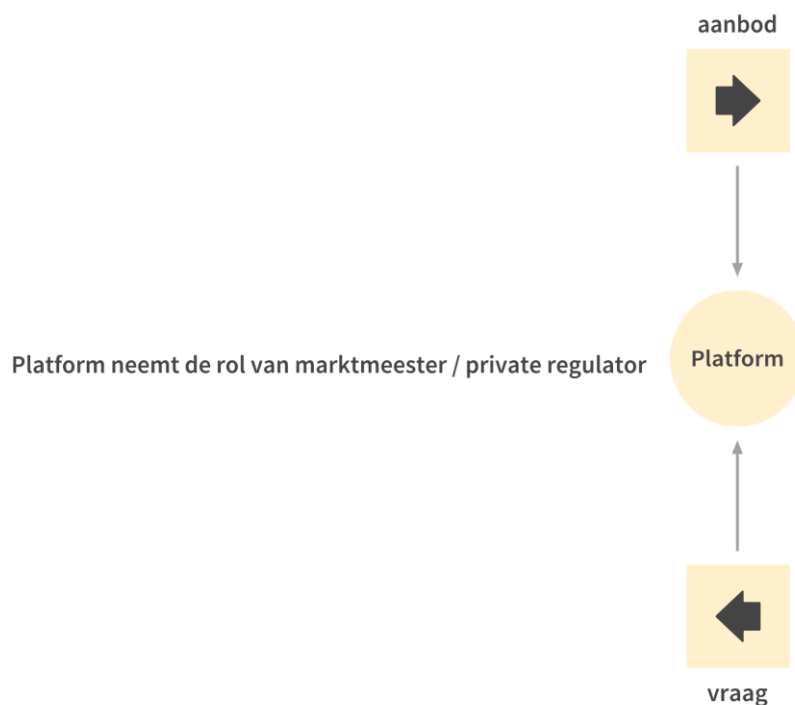
Platformen en marktmeesters

Om de rol van de provincie in de platformeconomie te bepalen, is het belangrijk te weten wat de kenmerken van een platform zijn. Kort gezegd faciliteert een platform transacties tussen twee of meer groepen. Een synoniem voor platform is 'marketplace', oftewel 'marktplaats'.

Een platform is net zoals marktplein een plek waar individuele handelaren hun aanbod verkopen en klanten de waar kopen. De marktmeester faciliteert een omgeving waar vraag en aanbod samenkomen. Hij organiseert bijvoorbeeld logistiek, kwaliteitscontrole, marketing en diversiteit van het aanbod. Zijn doel is vraag en aanbod optimaal en zorgeloos bij elkaar brengen, zodat zoveel mogelijk handel plaatsvindt. De marktmeester bepaalt ook wie toegang heeft tot de markt: er moet een juiste balans zijn tussen vraag en aanbod. Het aanbod moet divers en van goede kwaliteit zijn, zodat de klanten tevreden naar huis gaan en terugkomen.

Platformen zoals Airbnb, Booking.com en Facebook hebben net zoals een marktmeester een coördinerende en controlerende rol. Platformen faciliteren een omgeving waar individuen eenvoudig en efficiënt samen komen, zorgen dat alle partijen over dezelfde informatie beschikken en bepalen de regels. Vervolgens benutten de digitale marktplaatsen het schaalvoordeel: zij analyseren data om processen efficiënter te laten verlopen.

Het platform kan deze rol ook misbruiken, bijvoorbeeld door informatie bewust weg te laten voor bepaalde gebruikers om de eigen winst te vergroten. De Europese Unie werkt aan regelgeving om dat te voorkomen, bijvoorbeeld door platformondernemers te dwingen transparant te zijn.



Overheid als platform

Er wordt internationaal nagedacht over overheden en platformen. Een veelvoorkomende term in deze discussie is Government as a Platform (GaaP), in het Nederlands Overheid als Platform (OaP). Nadenken over overheden als platform is heel zinvol. Daarbij is het juiste perspectief erg belangrijk. Trap niet in de valkuil deze veranderingen vooral vanuit technologie te bekijken, OaP gaat namelijk juist over afspraken en rolverdeling.

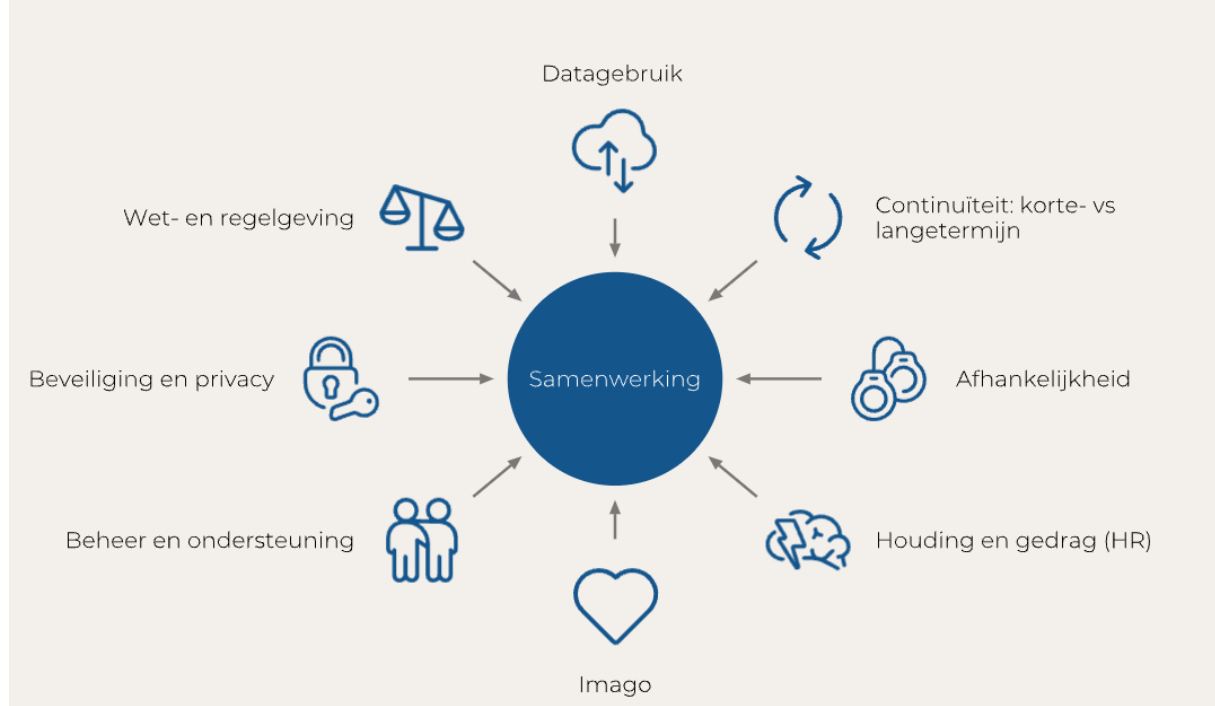
Er zijn grofweg drie manieren¹ om te kijken naar platformisering en de overheid:

1. Grip op platformen
2. Platformen voor de overheid
3. Overheid als platform

Bij *grip op platformen* wordt voornamelijk gekeken hoe de overheid publieke waarden kan borgen in de digitale economie. Dit blijkt in de praktijk een uitdaging. Ten eerste omdat bij het ontwerpen van regelgeving geen rekening is gehouden met de opkomst van platformen, ten tweede omdat de overheid moeite heeft digitaal aansluiting te vinden bij platformen. Denk bijvoorbeeld aan de moeite die de stad Amsterdam heeft met de handhaving van woning- en kamerverhuurplatform Airbnb. Ook het feit dat platformen grensoverschrijdend vraag en aanbod matchen is lastig. In tegenstelling tot platformen zijn overheden namelijk sterk gebonden aan fysieke grenzen.

De tweede manier waarop de overheid een rol kan spelen in de platformeconomie is *platformen voor overheid*. Dit betekent dat de overheid door platformisering publieke taken beter en efficiënter kan uitvoeren. Denk aan taken als subsidieverstrekking, onderhoud en uitbesteding openbare ruimte en interne organisatie. Bij dit soort procesoptimalisatie is het belangrijk dat continuïteit en publieke waarden zijn geborgd.

Afwegingen bij het maken van een keuze voor samenwerking



¹ Platformrevolutie – van Amazon tot Zalando, de impact van platformen op hoe wij werken en leven, Martijn Arets

Door bestaande processen te platformiseren kunnen overheden zorgen voor horizontale verbinding in verkokerde organisaties en kosten terugdringen. De opbrengst kan enorm zijn: de Engelse overheid meldt in het 'Digital Efficiency Report'² dat zij door offline dienstverlening te digitaliseren jaarlijks zo'n 2 miljard euro kan besparen.

Bij de derde invalshoek draait het om organisatieverandering. Wie nadenkt over de *overheid als platform* heeft het over echte digitale transformatie. Van een overheid die als centraal middelpunt de relaties en transacties beheert, naar een organisatie die een netwerk faciliteert en per vraagstuk een positie inneemt. Van toegangspoort en uitvoeringsinstituut naar faciliterende organisatie. En van top-down naar bottom-up.



Welke invalshoek het meeste voordeel oplevert, verschilt per situatie en vraagstuk. Dit kan zowel vanuit een praktisch als een strategisch perspectief. Zo besloot de overheid in Maleisië, toen aan het begin van de coronapandemie de werkloosheidscijfers stegen, inwoners op weg te helpen met werken via online werkplatformen.

Op strategisch niveau is het leerzaam om te kijken hoe de overheid van Estland het land als platform runt. De regering is zich bewust dat Estland als overheid weliswaar vooroploopt met digitalisering, maar dat het ten opzichte van de markt altijd achterblijft. De overheid heeft dat geaccepteerd en een oplossing bedacht. Estland faciliteert burgers en lokale overheden op basis van een eigen platform, standaarden en technische koppelingen (API's) om nieuwe dienstverlening te creëren. Hierbij heeft ieder project een eigen snelheid en wendbaarheid, zodat vertraging van het ene project nooit invloed heeft op de ontwikkeling van een ander. Estland is daarmee bij uitstek een wendbare overheid die de eigen rol in het ecosysteem erkent en per casus kijkt welke rol en positie het moet innemen.

² <https://www.gov.uk/government/publications/digital-efficiency-report/digital-efficiency-report>

De provincie in de platformeconomie

Tot nu toe hebben we gesproken over platformisering en de overheid in het algemeen. Om de stap te maken naar de rol van de provincie in de platformeconomie, is het belangrijk te weten welke rol de provincie heeft. De provincie heeft een unieke plek binnen het overheidslandschap: zij bevindt zich op het snijvlak tussen lokaal en nationaal. Zaken waarvoor het Rijk te groot is en de gemeente te klein, zijn bij uitstek geschikt voor de provincie. De lijntjes met andere provincies zijn kort: met twaalf provincies weet men elkaar snel te vinden voor regionale samenwerking.

De provincie is bij uitstek geschikt voor een regierol. Ze is gewend te besturen in de luwte en bekend met het managen van trage processen. Dat komt goed van pas bij platformisering van de overheid, want dat is een tijdrovend proces met veel onzekerheden. Daarbij is het belangrijk te beseffen dat de rol van de provincie per vraagstuk verschilt.

Platform zonder platform

Welke rol heeft de provincie te vervullen? Dit vraagstuk verkenden we met 15 interviews en diverse inhoudelijke sessies. Uit onze analyse blijkt dat het geen goed idee is om één allesomvattend overheidsplatform te organiseren. Los van praktische bezwaren, zijn er al veel publieke platforminitiatieven binnen provincies en andere overheidslagen.

Die initiatieven blijken behoefte te hebben aan overkoepelende kaders, uniformiteit en standaardisering. De individuele initiatieven zijn vaak afhankelijk van een of enkele initiatiefnemers. Onderliggende visie, kaders en horizontale verbinding ontbreken. Continuïteit is veelal niet geborgd. Omdat er weinig tot geen contact is tussen de verschillende initiatieven, vinden zij steeds opnieuw het wiel uit. Dit kost onnodig veel publiek geld. De betrokkenen die wij spraken bevestigden deze behoefte aan kaders, standaarden en afspraken over interoperabiliteit. Niet alleen tussen initiatieven van de provincie zelf, maar tussen alle partijen in het ecosysteem waar de provincie deel van uitmaakt.

Er is behoefte aan een 'provincie als afsprakenstelsel', aangevuld met een 'toolbox' met speciale aandacht voor leiderschap. Het gaat tenslotte niet om technologie, maar om organisatie. Een afsprakenstelsel en toolbox zorgen voor verbinding en heldere afspraken.

Provincie als afsprakenstelsel

De definitie van 'de provincie als afsprakenstelsel' luidt als volgt:

“Een provincie waarbij publieke middelen en data decentraal beschikbaar zijn in een netwerk van gedeelde API's, open standaarden, algoritmen en datasets.”

Deze definitie is geïnspireerd door de beschrijving van 'Government as a Platform' van de Britse expert Richard Pope³, mede- oprichter van de 'UK Government Digital Service'. Zo'n afsprakenstelsel geeft ruimte voor ontwikkeling op eigen initiatief, snelheid en verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd kunnen ontwikkelaars schaalvoordelen benutten en samenwerken. Het moet een afsprakenstelsel worden dat alle databronnen van de overheid verbindt en kwaliteit borgt.

Toolbox

Om decentraal te faciliteren en centraal te borgen, stellen wij voor om naast een afsprakenstelsel een 'toolbox' te vullen. Een gereedschapskist die iedereen kan gebruiken om oplossingen te verzinnen. Een toolbox verlaagt drempels om met platformen aan de slag te gaan. Ook bevordert het uniformiteit met overkoepelende standaarden en kwaliteitseisen. Bovendien biedt het de mogelijkheid om systemen te laten samenwerken (interoperabiliteit). De toolbox is gebaseerd op de theorie van Pope, wij hebben deze aan de hand van de interviews gevalideerd en een selectie aangepast.

Wij zien de provincie als de aangewezen partij om deze toolbox te faciliteren. Dit past goed bij de taak van de provincie om publieke waarden en democratische legitimiteit te borgen. De provincie is de spin in het web die anderen faciliteert, zonder eigen technologie te moeten bouwen. Enkele voorbeelden van gereedschap in deze toolbox:

Plug-and-playplatformen

Een pakket (publieke en private) platformen om direct toe te passen. Decentraal in te zetten, met een centrale database of verbinding via standaarden. Dit bevordert samenwerking en informatieuitwisseling tussen overheden. Denk bij dit soort plug-and-playplatformen bijvoorbeeld aan communitymanagement of een klusplatform voor interne mobiliteit.

Een bestaand voorbeeld is de tool 'Open Stad'⁴ van Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Dit is een opensourceplatform waarmee gemeenten eenvoudig interactieve websites kunnen maken voor participatieprojecten. Ook Plein Overheid (Pleio) kan worden gezien als plug-and-playplatform.

Quickscan

Een soort sneltest die eenvoudig duidelijkheid geeft welke rol de provincie bij het desbetreffende vraagstuk moet nemen. We willen de quickscan aanvullen met een checklist waar ieder project aan moet voldoen.

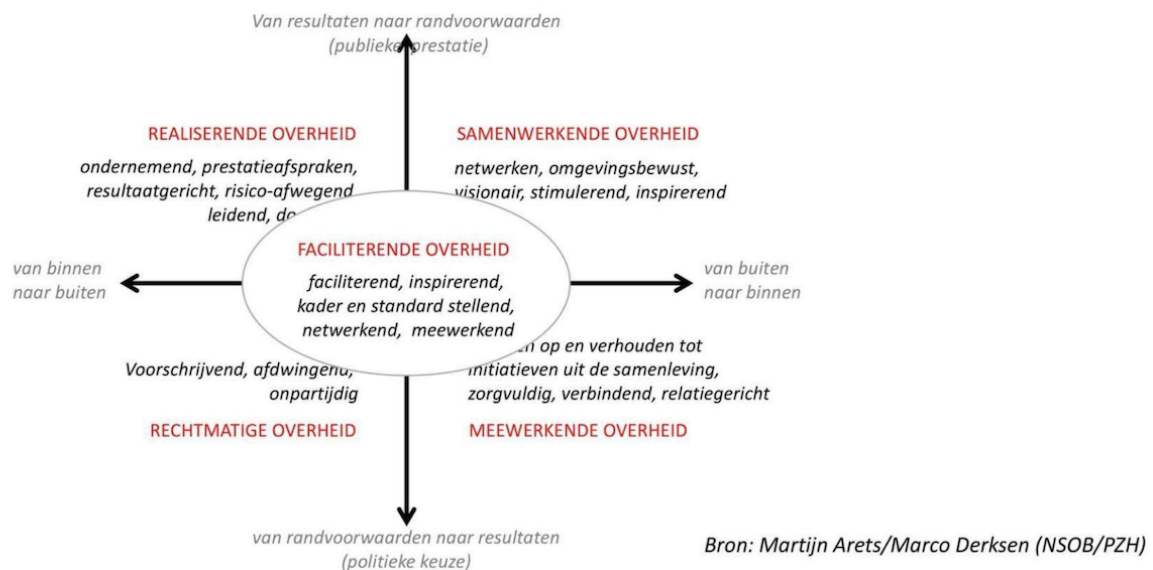
De vier perspectieven van de overheid zoals beschreven door hoogleraar Bestuurskunde Martijn van der Steen⁵ kunnen de basis zijn van de quickscan. Naast de rechtmatige overheid, meewerkende overheid, realiserende overheid, samenwerkende overheid en

³ <https://medium.com/digitalhks/a-working-definition-of-government-as-a-platform-1fa6ff2f8e8d>

⁴ <https://openstad.org/>

⁵ Van der Steen, M., M. Hajer, J. Scherpenisse, O.J. van Gerven & S. Kruitwagen (2014). Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving. Den Haag: nsob.

meewerkende overheid, zouden wij een vijfde rol willen toevoegen: de faciliterende overheid.



Wiki met standaard software tools

Een overzicht van software voor eigen projecten die getoetst zijn op borging van publieke waarden. Denk bijvoorbeeld aan een inlogtool als IRMA.

Wiki met standaard modelovereenkomsten en contracten

Standaard modelovereenkomsten en contracten om kwaliteit te waarborgen en drempels te verlagen voor nieuwe initiatieven.

Bovenstaande voorbeelden zijn slechts voorbeelden van gereedschappen voor de toolbox. Tijdens experimenten en gesprekken met betrokkenen zal blijken aan welke gereedschappen de meeste behoefte is en hoe deze zo kunnen worden ingericht, dat ze voor iedereen goed bruikbaar zijn.

Conclusie en vervolgstappen: nieuw leiderschap van de provincie

Technologie is niet leidend bij deze digitale transformatie. Strategie en leiderschap zijn dat wel. Platformen hebben een enorme impact op de samenleving en de manier waarop we met elkaar communiceren en samenwerken. Grenzen vervagen tussen afdelingen in organisaties en tussen organisaties onderling. Dit vraagt om een andere manier van organiseren en daarmee een ander type leiderschap.

De impact van digitalisering op de manier waarop wij werken en leven heeft ook een duidelijke impact op de rol van de provincie. De provincie moet zich heroriënteren op de

manier waarop zij taken uitvoert en de samenleving faciliteert, nu en in de toekomst. Wij zien de stap naar een provincie als platform. De provincie is van alle overheidslagen misschien wel het meest geschikt om dit proces te initiëren. Het is juist de provincie die gewend is trage processen waar het eindpunt niet vast staat te managen. De provincie als platform zou de basis kunnen zijn van de digitale transformatie van de overheid.

Wij adviseren de provincie te experimenteren. Verken binnen bestaande projecten welke behoefte er is aan centrale afspraken en standaarden. Begin met het vullen van de toolbox. Op deze manier werken we stap voor stap samen aan de digitale transformatie van de provincie.