

Brassersplein 2
Postbus 5050
2600 GB Delft

TNO-rapport

34466

Naar een 'User Generated State'?
De impact van nieuwe media voor
overheid en openbaar bestuur

T +31 15 285 70 00
F +31 15 285 70 57
info-ict@tno.nl

Datum	31 januari 2008
Auteur(s)	Valerie Frissen, Mildo van Staden, Noor Huijboom, Bas Kotterink, Sanne Huveneers, Madelon Kuipers, Gabriela Bodea,
Opdrachtgever	TNO / Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Aantal pagina's	74 (incl. bijlagen)
Aantal bijlagen	1

Alle rechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor onderzoeksopdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.

Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Achtergrond	3
1.3	Onderzoeksvraag en leeswijzer.....	6
2	Web 2.0 en de overheid: theoretische verkenning	7
2.1	De Web 2.0 trend	7
2.1.1	Begrippen.....	7
2.1.2	Karakteristieken van web 2.0.....	8
2.1.3	Impact van web 2.0.....	13
2.2	Van Government 1.0 naar Government 2.0?	16
2.2.1	Relaties overheid – burger	16
2.2.2	Schematische weergave van publieke waardecreatie.....	22
2.2.3	Kansen en risico's	25
2.2.4	Participatiemotieven	26
2.2.5	Impact op overheid en openbaar bestuur	28
2.3	Analysekader	30
3	Case studies	32
3.1	Selectie case studies.....	32
3.2	De cases	33
3.2.1	Case 1: Agendering van beleid: www.petities.nl	33
3.2.2	Case 2: Uitvoering van beleid: Meldingen openbare ruimte in Amsterdam Geuzenveld/Slotermeer.....	40
3.2.3	Case 3: Handhaving van beleid: www.stopkindersex.com	46
3.2.4	Case 4: Toezicht op beleid: Geluidsnet	53
4	Conclusies	60
4.1	Introductie.....	60
4.2	De impact van web 2.0 voor overheid en openbaar bestuur: bevindingen in de casestudies	62
4.3	Tot slot: kansen, bedreigingen, aanbevelingen	67
4.3.1	Kansen	68
4.3.2	Risico's	69
4.3.3	Aanbevelingen	70
Bijlage	74

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Bestuursraad van het Ministerie van BZK heeft in 2007 het onderzoeksprogramma 'Overheid en nieuwe media' vastgesteld. Dit programma vloeit voort uit de door BZK gevoelde noodzaak om de invloed van nieuwe media op het functioneren van het openbaar bestuur nader te verkennen. Die invloed begint zich inmiddels af te tekenen op alle voor BZK relevante beleidsdomeinen. Nieuwe toepassingen van het internet (denk aan weblogs, sociale netwerk sites en virtuele werelden) zetten noties als samen doen, samen delen, en interactie centraal. Daardoor ontstaan niet alleen nieuwe vormen van interactie tussen burgers onderling, maar ook tussen burgers en het openbaar bestuur. De nieuwe ontwikkelingen bieden kansen en belemmeringen voor een veilig- en goed functionerend openbaar bestuur in een open democratie. Voor het Ministerie van BZK is dit aanleiding om – tot nu toe nog ontbrekend – strategisch onderzoek naar de gevolgen van deze ontwikkelingen voor het functioneren van de overheid te laten doen. Uit overleg tussen BZK en TNO kwam naar voren dat een nadere verkenning van dat thema zowel voor BZK als voor TNO relevant is. Naar aanleiding daarvan is besloten een door beide partijen gefinancierd onderzoek uit te voeren, bestaand uit een conceptuele afbakening en verkenning van het thema en een analyse van enkele voor BZK relevante cases. Dit rapport beschrijft de resultaten van dit onderzoek.

1.2 Achtergrond

De opkomst van het 'participatieve web'

In haar rapport "*Participative Web and User-Created Content*" beschrijft de OECD de opkomst en groei van intelligente web services die gebruikers in toenemende mate in staat stellen om op een nieuwe wijze actief te zijn op het Internet.¹ Dankzij deze nieuwe diensten kunnen gebruikers steeds makkelijker content delen, bewerken en creëren, in allerlei sociale netwerken, waarin ze intensief met elkaar interacteren en samenwerken. In een onvergelijkbaar korte tijd hebben deze nieuwe webdiensten - blogs, podcasts, wikis, social networking sites, (sociale) zoekmachines, veilingssites, online games en peer-to-peer diensten - een zeer hoge vlucht genomen. Er wordt in dit verband ook wel gesproken van het *sociale web*², omdat sociale netwerken in feite de drijvende kracht achter deze toepassingen zijn. Het succes vloeit voort uit de mogelijkheid om verbindingen te leggen tussen relevante groepen mensen en relevante stukjes content. De trend wordt in de meeste gevallen aangeduid als *web 2.0*, een term die benadrukt dat deze trend in potentie *disruptief* is; er is sprake van een nieuwe, tweede fase van ontwikkeling van het web met een mogelijk verre gaande impact.

Web 2.0 is in zeer korte tijd (paweg drie jaar) uitgegroeid tot een fenomeen met een opmerkelijke reikwijdte en impact (zelfs in de geschiedenis van de toch zeer turbulente informatierevolutie is deze groei ongeken). "*The number of blogs has doubled every 5 months for the last 2 years; social networking websites usage is multiplying year on year; peer-to-peer has become the largest source of traffic on the Internet in 3 years, and FON, the wifi-sharing network, has become the largest wifi network in the world in*

¹ OECD, *Participative Web and User-Created Content, Web 2.0, Wikis and Social Networking*, 2007

² Zie bv. Pascu et al., 2007 Pascu et al. 2007 http://www.firstmonday.org/issues/issue12_3/pascu/index.html

just one year” stellen Pascu et al. (2006)³. Veel van deze toepassingen worden inmiddels op grote schaal gebruikt, met name *social networking* en *P2P* toepassingen. Het aantal gebruikers dat echt actief zelf bijdragen levert is weliswaar minder groot, maar desondanks indrukwekkend gezien het feit dat deze toepassingen nog maar zo kort beschikbaar zijn.

Een belangrijke karakteristiek van web 2.0 is dat optimaal gebruik gemaakt wordt van de connectiviteit tussen mensen in allerlei verschillende netwerken. Daarnaast is kenmerkend dat dit veelal gebeurt in een open, niet centraal gestuurde omgeving, waarin aan de gebruikers van die diensten maximale ruimte wordt geboden om te participeren en zelf bijdragen te leveren. Dit heeft een sterke impuls gegeven aan de ontwikkeling en het belang van *user generated content* en van *communities* waarin die content wordt gemaakt, gedeeld, van commentaar voorzien, verbeterd, etc. De tweede fase van het internet kenmerkt zich dan ook door wat we kunnen aanduiden als de ‘radicale emancipatie van de gebruiker’⁴. Deze ontwikkeling is in potentie disruptief, omdat de gangbare verhouding tussen aanbieders/producenten enerzijds en gebruikers anderzijds op zijn kop wordt gezet en daarmee nieuwe businessmodellen, ketenconcepten en institutionele structuren noodzakelijk worden.

De studie van de OECD concludeert dat de nieuwe rollen van gebruikers op het internet bestaande institutionele arrangementen - in bijvoorbeeld de traditionele media, muziek- en filmindustrie - onder druk zetten. Ook een onderzoeksrapport voor de Europese Commissie getiteld “*User-Generated Content: Business Models and Copyright*” wijst op de transformatie van bestaande businessmodellen in de private sector, gedreven door de nieuwe toepassingen van het internet en het explosieve gebruik daarvan⁵. Waar de eerste platforms voor *user generated content* nog vooral *grass-roots* initiatieven van enthousiaste gebruikers waren, zien we inmiddels een steeds grotere vervlechting van dergelijke bewegingen met traditionele organisaties en industrieën. Steeds meer private organisaties experimenteren met nieuwe – open en democratische – modellen voor organisatie, besluitvorming en winstgeneratie.

Publieke sector en overheid 2.0?

Nu de consequenties van de *user generated content* ontwikkeling in de private sector steeds tastbaarder worden, rijst ook de vraag wat deze ontwikkelingen betekenen voor het openbaar bestuur en de publieke sector. De opkomst van web 2.0 roept allerlei vragen op over de gevolgen voor de relatie overheid/burger en over het functioneren van de overheid en het openbaar bestuur zelf⁶. Weblogs spelen bijvoorbeeld een steeds belangrijker rol in de publieke informatievoorziening, waardoor individuele burgers in feite een aanzienlijke rol gaan spelen in het uitoefenen van een publieke taak⁷. De publieke informatievoorziening verandert daardoor ook van karakter: de content op weblogs is veelal persoonlijker getint, minder gefilterd, scherper verwoord en ongenueanceerder dan in de meer traditionele massamedia, terwijl de impact op de publieke opinie juist potentieel groot is. Daarnaast maakt web 2.0 nieuwe vormen van communicatie en samenwerking tussen overheid en burgers mogelijk (en is daarmee

³ In dit rapport is veel cijfermateriaal opgenomen dat deze trend illustreert.

⁴ Lezing van Valerie Frissen t.g.v. afscheidssymposium Hans Adriaanssen bij de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, zie : <http://www.adviesorgaan-rmo.nl/?s=63&gw=rmo>

⁵ Onderdeel van European Commission, Sixth Framework Programme, Priority 2.41.6, *Business requirements and potential bottlenecks for successful new CITIZEN MEDIA applications*, 2007

⁶ Ten dele gebaseerd op het startdocument van BZK voor het programma Overheid en Nieuwe Media.

⁷ Denk aan de blogs van militairen in Irak en Afghanistan, maar ook van veteranen en ouders van militairen die alles bij elkaar een onthullend beeld geven van de situatie in oorlogsgebieden waar traditionele mediakanalen niet over (kunnen) berichten. Veteranen: <http://www.iaw.net/>, Militairen: <http://www.milblogging.com/>

van direct belang voor beleid t.a.v. eParticipatie). Web 2.0 is inmiddels onmiskenbaar een factor van gewicht in allerlei vormen van burgerparticipatie. We kunnen hier denken aan de inzet van web 2.0 toepassingen voor online burgerpanels en ePetities, maar ook aan bijvoorbeeld online games, wiki's en geo-ICT die door burgers zelf worden ingezet om andere burgers te informeren en te mobiliseren, om druk uit te oefenen, of om de overheid en de politiek ter verantwoording te roepen. En tenslotte vormen virtuele werelden zoals Second Life een parallelle wereld waarin wereldwijd mensen met elkaar communiceren, samenwerken en samenleven. Ook overheden en politieke partijen zien we steeds vaker acteren op Second Life. Virtuele werelden roepen boeiende vragen op over wat dit betekent voor het functioneren van het openbaar bestuur in de fysieke *en* de virtuele wereld. Hoe zit dat bijvoorbeeld met het heffen van belasting wanneer er inkomsten worden gegenereerd op Second Life (welke belastingwetgeving geldt in een dergelijke 'ontgrensde' werkelijkheid?) Wie is verantwoordelijk voor rechtshandhaving in de virtuele wereld en gelden dan dezelfde normen en wetgeving die ook in de fysieke wereld van kracht zijn en zo ja, die van welk land dan? Of ontstaan hier misschien - op een vergelijkbare organische en hybride wijze als deze virtuele wereld zichzelf vormgeeft - ook nieuwe vormen van zelforganisatie, zelfregulering en zelfdisciplineren die de traditionele overheid steeds meer obsolete zullen maken?

Charles Leadbeater en Hilary Cottam, verbonden aan de Britse denktank Demos, stellen dat we in de toekomst misschien wel toe zullen groeien naar een 'user generated state'. Een user generated state impliceert dat de burger steeds meer zelf gaat voorzien in wat voorheen door de overheid verzorgde collectieve taken waren⁸. Dit biedt interessante kansen voor bijvoorbeeld de publieke dienstverlening. Denk aan het snel en effectief mobiliseren en organiseren van burgertoezicht in de wijk. De sceptici wijzen er echter op dat de burger door nieuwe technologie dan wel meer mogelijkheden mag hebben om overheidstaken zelf op te pakken of om intensiever te gaan participeren, maar de motivatie om dat ook daadwerkelijk te doen onveranderd laag blijft. De interesse van burgers in de publieke zaak zal volgens hen niet toenemen en het vertrouwen in overheid en politiek evenmin⁹. De wil van burgers om te participeren beperkt zich misschien wel tot uitsluitend die gevallen waar het hun directe levenssfeer en naakte eigenbelang betreft. Behalve kansen zijn er bovendien ook risico's verbonden aan de opkomst van web 2.0: gewezen wordt bijvoorbeeld op de teloorgang van de kwaliteit van publieke informatie, als iedereen zich daarmee gaat bemoeien; op de risico's van populisme, cliëntelisme en eigenrichting en op de versterking van de klaagcultuur en het gelijk van de 'grote bek'¹⁰.

Concluderend kunnen we stellen dat het voor BZK belangrijk is om een goed beeld te krijgen van de mogelijke implicaties van web 2.0 voor overheid en openbaar bestuur, in het bijzonder voor de beleidsdomeinen die onder verantwoordelijkheid van BZK vallen. Onder meer vanwege de snelle opkomst van dit fenomeen is er echter nog maar weinig systematisch onderzoek gedaan naar web 2.0, waardoor veel van de assumpties over Web 2.0 nog enigszins in de lucht blijven hangen. Een nadere verkenning van dit fenomeen is daarom aan de orde.

⁸ Charles Leadbeater and Hilary Cottam, *The User Generated State: Public Services 2.0*, 2007, <http://www.charlesleadbeater.net/home.aspx>.

⁹ Zie bijvoorbeeld de resultaten van het CAHDE/Congress, Symposium on E-democracy, Introductory session, 23 April 2007, "How to win the battle for peoples attention?"

¹⁰ De meest bekende scepticus in dit verband is Andrew Keen. Hij verwoordt die kritiek in zijn inmiddels beroemde boek: "The cult of the Amateur. How today's internet is killing our culture and assaulting our economy"

1.3 Onderzoeksvraag en leeswijzer

In dit onderzoek proberen we door een theoretische en empirische verkenning antwoord te krijgen op de vraag naar de impact van de Web 2.0 trend voor overheid en het openbaar bestuur. Daarbij komen de volgende subvragen aan de orde :

1. Wat zijn de karakteristieken van de web 2.0 trend?
2. Hoe werken deze karakteristieken door in het publieke domein?
3. Wat is de potentiële impact voor overheid en openbaar bestuur?
4. Hoe zien we dat terug in een aantal concrete cases?

In hoofdstuk 2 staat de theoretische verkenning centraal. In dit hoofdstuk wordt op basis van literatuurstudie het fenomeen web 2.0 nader afgebakend. Vervolgens bekijken we wederom op basis van literatuurstudie hoe dit doorwerkt in het publieke domein en in hoeverre sprake is van veranderende gedragingen, waarden, taken en rollen van zowel overheid als burgers. Daarbij gaat onze bijzondere aandacht uit naar de potentieel *disruptieve* doorwerking van de toepassing van web 2.0 in het publieke domein, in zowel positieve als negatieve zin (kansen en risico's). De conceptuele verkenning wordt in hoofdstuk 2 meer concreet doorvertaald in een analysekader en aanpak van een viertal cases. In hoofdstuk 3 presenteren we de resultaten van de casestudies, waarna het rapport eindigt met de conclusies in en aanbevelingen in hoofdstuk 4.

2 Web 2.0 en de overheid: theoretische verkenning

2.1 De Web 2.0 trend

2.1.1 Begrippen

Er zijn in de afgelopen jaren verschillende begrippen gelanceerd om de in het vorige hoofdstuk al kort geschetste nieuwe ontwikkeling van het internet aan te duiden. Om gericht onderzoek te kunnen doen naar de implicaties van deze nieuwe trend is het van belang om een heldere definitie en afbakening te hanteren. In deze paragraaf zullen we daarom verschillende uitwerkingen van de begrippen nader onder de loep nemen. Dit resulteert in een nadere afbakening die voor dit onderzoek richtinggevend zal zijn.

Termen die het meest frequent gebruikt worden zijn *Web 2.0*, *User Created Content* (of *User Generated Content*), *the Participative web*, en het *Sociale Web*. Voor wat betreft de doorwerking van deze trend in het publieke domein wordt bijvoorbeeld gesproken over *Public Service 2.0*, *Democracy 2.0*, *Government 2.0* en *The User Generated State*.

De verschillende accenten in de begrippen verwijzen naar een specifieke focus in de afbakening. *User Generated Content* focust specifiek op het creëren van content, terwijl *The Participative Web* een bredere reikwijdte heeft en in meer algemene zin focust op de trend naar actieve gebruikersparticipatie. Het sociale web legt het accent op de onderliggende interactie en communicatie tussen gebruikers en wat daardoor allemaal mogelijk is. Het meest gebruikte begrip is web 2.0, dat vooral focust op de transformatieve potentie van deze toepassingen: het impliceert immers een tweede fase of zelfs nieuwe 'release' van het web als geheel. Ook verwijst 2.0 naar de disruptieve impact van deze ontwikkelingen. Web 2.0 impliceert bijvoorbeeld nieuwe manieren om zaken te doen en winst te genereren, ketenomkering of institutionele innovatie¹¹. Web 2.0 is een zeer gehypt begrip, dat om die reden ook veel kritiek krijgt. De transformatieve en disruptieve potentie van het verschijnsel wordt door critici in twijfel getrokken. Zij wijzen er bijvoorbeeld op dat hier eerder sprake is van een evolutionaire ontwikkeling van het internet. Veel van de nieuwe eigenschappen die aan web 2.0 worden toegeschreven, zouden beter te kenschetsen zijn als een meer graduele verandering, waarbij specifieke aspecten die altijd al kenmerkend waren voor het web versterkt zijn. Omdat ons onderzoek met name gericht is op het verkennen van de mogelijk *disruptieve* impact van deze ontwikkelingen voor overheid en openbaar bestuur zullen wij in deze studie desondanks de term web 2.0 hanteren, waarbij we de retorische tekortkomingen op de koop toe nemen.

Het begrip web 2.0 werd voor het eerst - althans volgens de overlevering - gelanceerd door Tim O'Reilly op de eerste Media Web 2.0 Conferentie in 2004¹². Het verwijst naar een tweede generatie van webdiensten waarin samenwerking tussen gebruikers en het delen van informatie en content door gebruikers centraal staan. Tim O'Reilly zelf beschrijft het fenomeen als volgt (bron: Wikipedia): "*Web 2.0 is the business revolution*

¹¹ Zie bijv. Valerie Frissen: ICT en maatschappelijke innovatie: Van pijplijn naar open netwerken. Den Haag: Ministerie van EZ.

¹² Paul Graham (November 2005). Web 2.0. Retrieved on 2006-08-02. "I first heard the phrase 'Web 2.0' in the name of the Web 2.0 conference in 2004. Tim O'Reilly (2005-09-30). What Is Web 2.0. O'Reilly Network. Retrieved on 2006-08-06.

in the computer industry caused by the move to the internet as platform, and an attempt to understand the rules for success on that new platform. Chief among those rules is this: Build applications that harness network effects to get better the more people use them ¹³.

De OECD hanteert de term Participative Web¹⁴. Daarmee wordt de nadruk gelegd op toenemende interactie, communicatie en creatie van waarde op het Internet door gebruikers. *“The participative web is the most common term and underlying concept used to describe the more extensive use of the Internet’s capabilities to expand creativity and communication.”* Open web standaarden en interfaces zijn een belangrijk kenmerk van het participatieve web om communicatie te faciliteren. Intelligente webdiensten en op internet gebaseerde software stellen gebruikers in staat om actieve gebruikersrollen op zich te nemen zoals het creëren, publiceren, editen, raten, taggen en distribueren van informatie. Daarnaast stellen nieuwe web software tools bedrijven of non-profit organisaties in staat om de collectieve intelligentie in netwerken expliciet te benutten.

De User Generated Content trend beslaat verschillende vormen van mediacontent (geschreven, audio en beeld) - die mede dankzij deze technologie makkelijk gecombineerd kunnen worden - en verschillende creatieve activiteiten en rollen van gebruikers. Het accent ligt hier echter vooral op het zelf *creëren* van content door gebruikers. De User Generated Content trend - en in het kielzog daarvan de opkomst van de zogenaamde ‘pro-sumers’, ‘professional amateurs’, ‘entrepenerds’ en ‘citizen journalists’ - vloeit daarmee voort uit het participatieve web. Het participatieve web is dus een breder concept: participatieve web technologie maakt niet alleen het creëren van content mogelijk maar ook andere interacties, zoals communicatie, het waarderen en classificeren van informatie (‘taggen’), en het delen van bestanden, server ruimte of capaciteit op P2P basis.

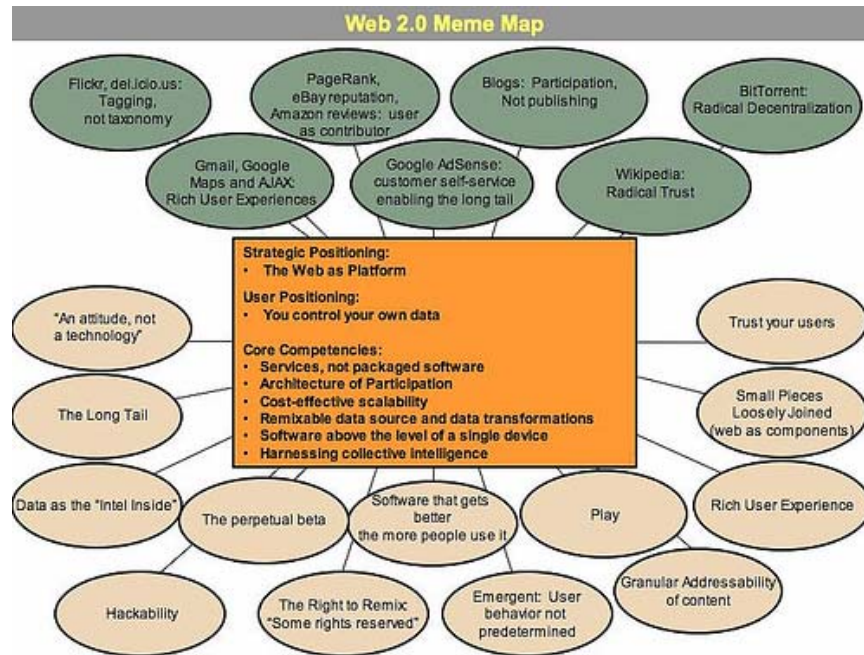
2.1.2 *Karakteristieken van web 2.0*

In verschillende publicaties is getracht om de kenmerken van de trend nader te omschrijven. Tijdens een brainstormsessie van O’Reilly met experts is bijvoorbeeld deze meme ontwikkeld, die op een meer heuristische wijze een aantal kenmerkende aspecten in beeld brengt¹⁵.

¹³ Zie <http://www.oreillynet.com/pub/a/oreilly/tim/news/2005/09/30/what-is-web-20.html>

¹⁴ OECD, *Participative Web and User-Created Content, Web 2.0, Wikis and Social Networking*, 2007

¹⁵ <http://www.oreillynet.com/pub/a/oreilly/tim/news/2005/09/30/what-is-web-20.html>



Figuur 1: De web2.0 meme van O'Reilly

Volgens O'Reilly zijn de belangrijkste kenmerken van web 2.0:

- de gebruiker heeft en houdt controle over zijn eigen data en informatie (de regie ligt dus tot op zekere hoogte bij de gebruiker);
- sociale netwerken zijn de drijvende kracht;
- informatie en kennis uit die sociale netwerken wordt maximaal benut ("the harnessing of collective intelligence").
- het web vormt het platform voor deze interacties. Een webplatform biedt immers een open, levendige en dynamische omgeving waarin mensen komen en gaan, informatie achterlaten en delen, doorverwijzen naar andere niches op het platform of naar andere platforms.

Wat betreft 'regie bij de gebruiker' past wel een kanttekening, omdat in de meeste gevallen in meer of mindere mate toch ook sprake is van een zekere centrale regie: een bedrijf dat de applicatie ontwikkelt, onderhoudt en ter beschikking stelt (mypenguin, marktplaats, hyves); een redactie die toezicht houdt op de geplaatste content (youtube, wikipedia) en/of een orgaan dat de verdeling van middelen regelt (myfootballclub, sellaband).

Wanneer verschillende publicaties naast elkaar gelegd worden ontstaat het volgende beeld van het fenomeen web 2.0:

1. Het ontstaan van platforms op het Internet waar gebruikers zich kunnen organiseren, samenwerken, vriendschappen onderhouden, delen, ruilen, handelen en/of creëren, die
2. open toegankelijk zijn en decentraal georganiseerd,
3. waardoor een actieve inbreng van gebruikers mogelijk is,
4. en waar alles wat op die platforms gebeurt maximaal geëxploiteerd wordt.

In het navolgende komen deze karakteristieken meer uitgebreid aan de orde.

Een van de eigenschappen waar veelvuldig op wordt gewezen als typisch voor web 2.0 is het open, niet-hiërarchische en decentrale karakter van web 2.0. Hierdoor sluit deze trend ook goed aan bij een bredere trend naar open innovatie of naar wat Eric Von Hippel heeft aangeduid als de ‘democratisering van innovatie’¹⁶. Door maximale participatie van betrokken actoren (waaronder gebruikers) bij de ontwikkeling van (bijvoorbeeld) een technologisch product, ontstaat een vruchtbare voedingsbodem voor innovatie. Zo heeft Lawrence Lessig in zijn boek “Code” de ontwikkeling van het Linux systeem door de Linux community beschreven¹⁷. In zijn boek draagt hij een aantal *voorwaarden* aan die nodig zijn om de vruchten te kunnen plukken van open innovatie:

- *Regelgeving*. Er moet een open juridische omgeving worden gecreëerd om informatie openlijk te kunnen delen. Momenteel staan Intellectual Property Rights vaak in de weg van het maximaal delen van informatie en kennis. Bewegingen als the Creative Commons proberen hier in juridische alternatieven te voorzien. Ook voor innovatie in de publieke sector geldt dat allerlei regels over hoe met overheidsinformatie omgegaan dient te worden innovatie behoorlijk in de weg kunnen staan.
- *Normen*. In de betrokken community moet het maximaal delen, of het maximaal openstellen van informatie de norm zijn.
- *Markt*. Het businessmodel voor economische waardecreatie moet aansluiten op de open en horizontale rationaliteit van de community.
- *Architectuur*. De technische architectuur van het digitale platform waarop geïnnoveerd wordt moet open zijn (bijvoorbeeld op basis van open source software).

Naast de openheid van web 2.0, is wat wij eerder aanduiden als de ‘radicale emancipatie van de gebruiker’ een van de meest karakteristieke dimensies van web 2.0. Gebruikers gedragen zich niet meer als klassieke ‘eind’gebruikers: zij dringen op allerlei manieren door in het hart van het businessmodel, of - in de terminologie van de publieke sector – in het hart van de keten. Zo gaan zij met behulp van deze middelen steeds vaker *zelf* diensten aanbieden. Succesvolle voorbeelden hiervan zijn natuurlijk eBay en Marktplaats.nl, maar ook minder bekende varianten voor bijvoorbeeld financiële diensten, zoals Boober.nl. In de publieke sfeer kunnen we denken aan burgerinitiatieven waarmee bijvoorbeeld tot op zekere hoogte toezichttaken van de overheid worden overgenomen. Een voorbeeld hiervan is de publicatie op internet van waarderingen van burgers over bijvoorbeeld de kwaliteit van de publieke ruimte of van scholen. Daardoor gaan burgers zich op het terrein van overheidsinspecties bewegen. Een mooi voorbeeld is ook Geluidsnl.nl, waarbij omwonenden van Schiphol zelf metingen van geluidsoverlast doen en die online publiceren. Een ander, minder sympathiek voorbeeld is het Amerikaanse AlertDude dat informatie over seksuele delinquenten koppelt aan Google (maps) waardoor je als burger kunt zien op hoeveel afstand van jouw woonadres een pedofiel of verkrachter woont¹⁸. Beide voorbeelden komen in hoofdstuk 4 uitgebreider aan de orde.

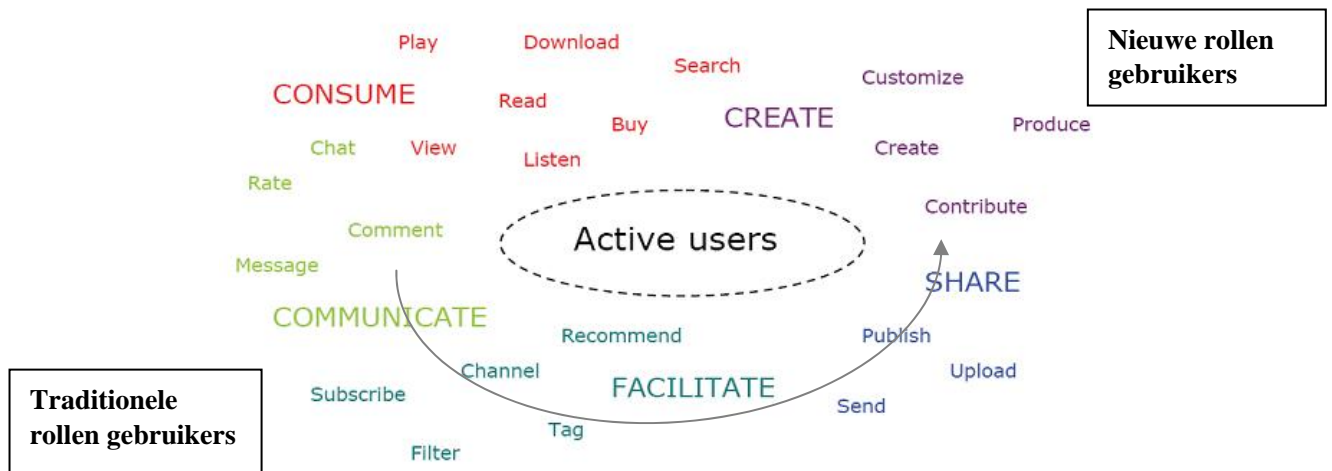
Met web 2.0 wordt in wezen het creëren van waarde door gebruikers maximaal geëxploiteerd; waar vroeger gebruikerswaarde vooral was gekoppeld aan hun rol als consument, is die waarde nu gemaximaliseerd, doordat gebruikers veel meer rollen in de waardeketen op zich zijn gaan nemen. Dit kan worden gevisualiseerd in het volgende plaatje, dat de veelheid aan gebruikersrollen laat zien in de waardeketen voor

¹⁶ <http://web.mit.edu/evhippel/www/democl.htm>

¹⁷ Lessig, L., Code and Other Laws of Cyberspace, Basic Books, 1999, <http://code-is-law.org/>

¹⁸ <http://www.alertdude.com/>

entertainmentdiensten en de verschuiving die daarin heeft plaatsgevonden (bron: Slot & Frissen, 2007).



Figuur 2: Verschillende waardecreatie rollen

Door de actieve participatie van gebruikers door de hele keten heen ontstaan allerlei vormen van *user contributed value*, bijvoorbeeld in de vorm van:

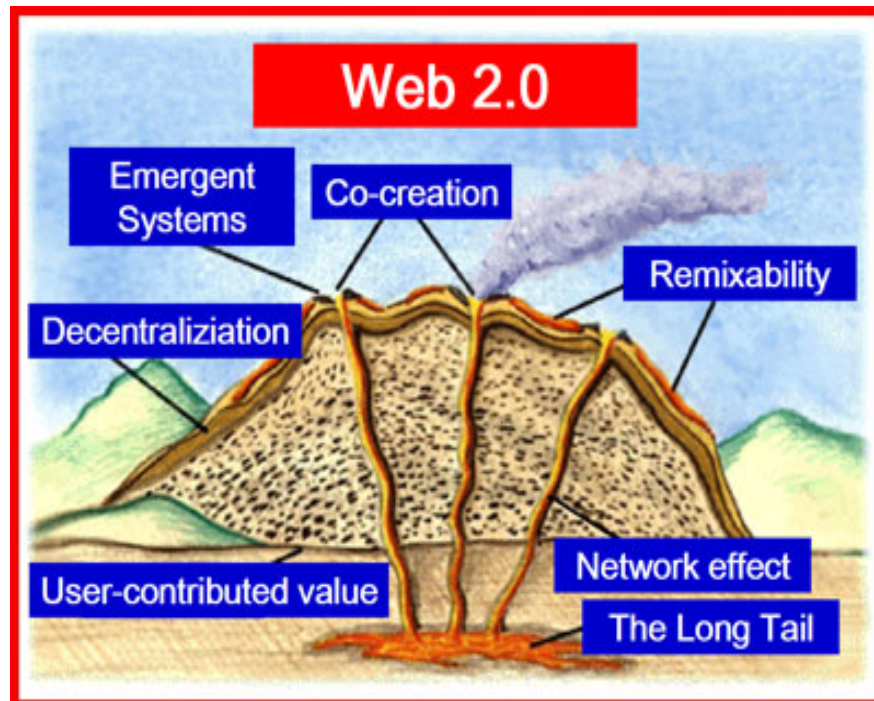
- *goederen en diensten* (eBay, Marktplaats, Boober)
- *content* (user generated content zoals blogs en videosites als YouTube),
- *sociaal kapitaal* (MySpace, Facebook, Hyves, Linked-in),
- *opslagcapaciteit* (P2P, en op grotere schaal grid computing)
- *informatie over smaak en voorkeuren* (Amazon, Google rankings, tags zoals bij de.li.cious. LastFM)
- *kennis, intelligentie en reputatie* (wiki's, collaborative software)
- *netwerkverbindingen* (wifi sharing, mesh networks).

Tussen deze verschillende vormen van toepassingen ontstaan bovendien weer allerlei hybride combinaties, die de *user contributed value* nog eens multipliceren.

Een laatste karakteristiek is dat web 2.0 toepassingen maximaal gebruik maken van zowel sociale netwerken (van menselijke sociale interactie, communicatie en samenwerking) als van het netwerkpotentieel van webtechnologie. Door op die (socio-technologische) netwerkpotentie te kapitaliseren neemt de mogelijkheid om 'waarde' te creëren en uit te wisselen zeer snel toe. In het kielzog daarvan ontstaan voortdurend nieuwe diensten en toepassingen of kan de kwaliteit van bestaande diensten of van de content die met elkaar wordt gedeeld, steeds weer worden verbeterd (in dit verband wordt ook wel gesproken van de 'perpetual beta'). Het zijn juist de sociale netwerken van gebruikers die de drijvende kracht vormen achter het succes van veel web 2.0 diensten. Deze ontwikkeling plaatst gebruikers veel meer dan voorheen in een krachtige positie: zoals gezegd schuiven zij op naar andere posities in de waardeketen.

Op de blog frankwatching.com - waar veel nieuws en trends op het gebied van web 2.0 ontwikkelingen worden bijgehouden - vinden we de volgende visualisering van de karakteristieken van web 2.0 die de innovatiekracht van dit fenomeen zouden kunnen

verklaren; web 2.0 wordt hier voorgesteld als 'een vulkaan die op springen staat'¹⁹. Voor een deel is sprake van eigenschappen die al van toepassing waren op de eerste generatie van internettoepassingen, maar die eigenschappen worden nu versterkt door een aantal andere versnellende eigenschappen.



Figuur 3: web 2.0 en eruptie van Brandon Schauer

De basiseigenschappen zijn:

- User contributed value: juist de input van gebruikers leidt tot substantiële meerwaarde.
- The long tail: die waarde wordt nog eens gemultipliceerd door het long tail effect van internet. Een Amazon-medewerker omschreef de *long tail* als volgt: "We verkopen vandaag meer boeken die gisteren niet liepen, dan dat we vandaag boeken verkopen die gisteren een succes waren". Er is sprake van een verandering van een model waarin bij voorkeur een product in een massamarkt wordt omgezet naar een model waarin de combinatie van allerlei niche markten economisch gezien veel interessanter wordt. Internet is daarvoor een belangrijke voorwaarde.
- Netwerk effecten: voor gebruikers stijgt de waarde van het netwerk wezenlijk met de toevoeging van elke nieuwe gebruiker (voorbeeld eBay).

Deze in feite aloude eigenschappen van het internet effenen de weg voor nieuwe web 2.0 toepassingen die vooral een succes worden door wat we 'versnellende eigenschappen' zouden kunnen noemen:

- Decentralisatie: het web maakt het gebruikers mogelijk om hun eigen spelregels te hanteren. Gebruikers onttrekken zich aan centrale autoriteit en sturing en maken veel meer gebruik van niet-hiërarchische organisatieprincipes, zelforganisatie en zelfregulering en van mechanismen als vertrouwen en reputatie (bijvoorbeeld P2P-netwerken als Napster, BitTorrent).

¹⁹ Zie <http://www.frankwatching.com/archive/2005/12/15/web-20-een-vulkaan-die-op-springen-staat/>; Het plaatje is ontleend aan een verhaal van Brandon Schauer (zie: <http://www.adaptivepath.com/team/brandon.php>)

- **Co-creatie:** gebruikers dragen *gezamenlijk* bij aan de ontwikkeling van producten (bijvoorbeeld Lego²⁰), diensten (bijvoorbeeld Google Mashups²¹) of aan kennis en collectieve intelligentie (voorbeeld Wikipedia).
- **Remixability:** trefwoorden, ervaringen en oordelen van gebruikers (tags) kunnen worden gekoppeld aan user generated content waardoor de mogelijkheden van meerdere diensten en organisaties kunnen worden geïntegreerd. Zo ontstaan metadata, in de vorm van 'social bookmarks', 'folksonomies', die bijvoorbeeld gekoppeld zijn aan individuele blogs. Dit leidt tot de opkomst van wat ook wel 'sociale zoekmachines' wordt genoemd (voorbeeld Del.icio.us of de Nederlandse watvindenwijover.nl), die mogelijk steeds meer zullen gaan concurreren met commerciële zoekmachines. Deze alternatieve zoekmachines kunnen weer een belangrijke rol spelen in de zogenaamde 'blogosfeer', de tegenhanger van de traditionele publieke sfeer (en de traditionele media).
- **Emergent Systems:** gebruikers vinden niet alleen de dienst zelf waardevol, maar ook de algemene opzet die de dienst krijgt doordat (andere) gebruikers er iets aan toevoegen (voorbeeld: Flickr en Del.icio.us). Het hybride en geïntegreerde karakter van deze toepassingen multipliceert de meerwaarde²².

Samenvattend: voor deze studie zien wij als meest relevante kenmerken van de web 2.0 trend:

1. openheid
2. nieuwe, meer actieve rollen van gebruikers
3. maximale exploitatie van 'user contributed value'
4. netwerken als drijvende kracht

In de volgende paragraaf gaan we nog wat verder in op wat de literatuur zegt over de mogelijke impact van het web 2.0 fenomeen.

2.1.3 *Impact van web 2.0*

Inmiddels zijn er steeds meer indicaties dat de maatschappelijke en economische impact van deze ontwikkelingen toeneemt. Daarbij moeten we overigens wel aantekenen dat er nog weinig systematisch wetenschappelijk onderzoek naar dit fenomeen wordt gedaan²³. Zo wordt vaak gesteld dat blogs en andere vormen van *user generated content* steeds belangrijker in de publieke meningsvorming zullen worden. Ze worden inmiddels steeds vaker gebruikt en erkend als serieuze bron in de journalistieke informatie garing. Uit gegevens van de op *social bookmarking* gebaseerde alternatieve zoekmachine Technorati²⁴ blijkt bijvoorbeeld dat nu al sommige blogs behoren tot de nieuwsbronnen waar het vaakst naar verwezen wordt. Volgens Pascu et al. (2006) speelden blogs een belangrijke rol in de Amerikaanse verkiezingen van 2004 en in de Nee-campagne in Frankrijk tegen de Europese grondwet.

De economische impact van web 2.0 blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de succesvolle giganten op ICT gebied van dit moment hun marktpositie voor een belangrijk deel baseren op web 2.0 innovaties. Deze bedrijven zijn bereid stevig te investeren in deze nieuwe ontwikkelingen. Denk bijvoorbeeld aan de aankoop van YouTube door Google op een moment dat nog volstrekt onzeker was of die investeringen wel terug te

²⁰ Zie: http://www.wired.com/wired/archive/14.02/lego.html?pg=1&topic=lego&topic_set=

²¹ Zie: <http://www.frankwatching.com/archive/2006/11/26/google-maps-beste-nederlandse-mashups/>

²² Zie op <http://www.frankwatching.com>

²³ Uitzonderingen daargelaten, zoals de grootschalige longitudinale onderzoeken van het Amerikaans Pew Internet and American Life project. (zie: <http://www.pewinternet.org/>)

²⁴ Zie <http://technorati.com/>

verdienen zouden zijn. Ook voor gebruikers biedt web 2.0 een vruchtbare bodem voor het versterken van hun economische positie: steeds meer mensen kunnen op die manier een inkomen verdienen (bijvoorbeeld met handel op eBay en Marktplaats.nl)²⁵. Een pregnant voorbeeld zien we ook op SecondLife waar zich een virtuele economie ontwikkelt die steeds meer *real life* impact krijgt voor zijn bewoners. Het delen van bestanden, servercapaciteit, connectiviteit (en wat al niet) door gebruikers in P2P netwerken zet bestaande bedrijfsmodellen op hun kop en heeft ook tot veel verzet geleid in bijvoorbeeld de muziek- en filmindustrie. Maar succes in deze sectoren is steeds meer afhankelijk van het snel en creatief kunnen inspelen op en meebewegen met deze ontwikkelingen. Dit vergt echter een andere inrichting van niet alleen de businessmodellen, maar ook de manier waarop een bedrijf zelf is georganiseerd en de 'waarden' die door een organisatie gedragen worden. Dit is natuurlijk niet voor alle bedrijven weggelegd: vaak zullen bestaande bedrijven zich niet kunnen aanpassen en verdwijnen en groeien juist nieuwe bedrijven snel die maximaal gebruik maken van de nieuwe mogelijkheden.

Een van elementen van nieuwe manieren van business organiseren die vaak worden genoemd, bijvoorbeeld in het eerder genoemde rapport "*User-Generated Content: Business Models and Copyright*", is het exploiteren van de zogeheten *long tail*²⁶. Met de komst van de digitale economie kunnen tegenwoordige en toekomstige diensten bestaan uit *selling less of more*²⁷. De Long Tail theorie impliceert dat in de toekomst het merendeel van de opbrengsten van commerciële webdiensten worden gegenereerd door het totaal van niche producten. Terwijl traditioneel gezien 80% van de inkomsten werd gegenereerd door massa en 20% door niche producten, zal dit in de toekomst wellicht omdraaien. Doordat het web nichevragen kan accumuleren en vraag en aanbod efficiënt kan alloceren, is er meer plaats voor commercialisering van niche producten. In de zakelijke markt zijn er steeds meer partijen die de waarde in de staart bij elkaar brengen, bundelen, waardoor de staart een etalage vormt naar de markt. Denk aan Amazon.com, Bol.com, maar ook aan TV stations die digitale themakanalen aanbieden. Daarnaast zien we de opkomst van nieuwe business modellen, waarin de grens tussen bedrijf en klant vervaagt; waarbij gebruikers steeds meer betrokken zijn bij de ontwikkeling van producten en diensten.

Ook de OECD wijst in het rapport over UGC op economische gevolgen van de Web 2.0 trend. Zij wijst op het toetreden van nieuwe marktpartijen, het ontstaan van nieuwe producten en een nieuwe concurrentie tussen amateurs en professionals²⁸. Verder komt de OECD tot de conclusie dat "*New digital content innovations seem to be more based on decentralised creativity, organisational innovation and new value-added models, which favour new entrants, and less on traditional scale advantages and large start-up investments. Search engines, portals and aggregators are also experimenting with business models that are often based on online advertisement and marketing. On social networking sites and in virtual worlds, for example, brands increasingly create special subsites, and new forms of advertising are emerging*".

²⁵ Volgens Pascu et al. zijn inmiddels ongeveer 1 miljoen mensen afhankelijk van eBay als primaire of secundaire bron van inkomsten.

²⁶ Onderdeel van European Commission, Sixth Framework Programme, Priority 2.41.6, Business requirements and potential bottlenecks for successful new CITIZEN MEDIA applications, 2007

²⁷ Anderson, C. (2004) The Long Tail. In: Wired, 12.10. Retrieved December 15, 2006. Available at www.wired.com/wired/archive/12.10/tail.html Anderson, C. (2006) The Long Tail: Why the Future of Business is Selling Less of More. New York: Hyperion publishers.

²⁸ OECD, *Participative Web and User-Created Content, Web 2.0, Wikis and Social Networking*, 2007

Naast de economische impact gaat de OECD ook in op de sociale impact van de Web 2.0 trend. “*Changes in the way users produce, distribute, access and re-use information, knowledge and entertainment potentially give rise to increased user autonomy, increased participation and increased diversity. These changes may result in lower entry barriers, distribution and user costs and greater diversity of works, as digital shelf space is almost limitless*”.

De OECD oordeelt overwegend positief over de impact van web 2.0 en concludeert dat - hoewel het meten van Web 2.0 trends nog in ontwikkeling is - er duidelijk signalen zijn dat de participatie van gebruikers in Web 2.0 initiatieven snel groeit. Daarnaast verschilt de deelname aan Web 2.0 ontwikkelingen sterk per land; terwijl in Korea 50% van de internet gebruikers een eigen homepage of blog heeft, is dat in Ierland iets meer dan 10%. De mate waarin gebruikers in een land deelnemen in de Web 2.0 trend lijkt af te hangen van technische (e.g. aanwezigheid breedband), sociale (e.g. attitude t.a.v. privacy en demografische factoren), economische (toegenomen commercialisering) en juridische factoren (e.g. flexibiliteit van *licensing schemes*). De meeste content creërende activiteiten van gebruikers zonder enige verwachtingen van financiële opbrengsten. Motivatie factoren om te participeren omvatten onder andere: contact hebben met peers, zelfexpressie, verkrijgen van een zekere status/bekendheid. De meeste user created content websites zijn start-ups of niet-commerciële ondernemingen van enthousiaste gebruikers, maar commerciële bedrijven lijken een steeds grotere rol te gaan spelen in het ondersteunen, hosten, verspreiden van user created content initiatieven. Een belangrijke verschuiving is te zien in de rollen van gebruikers; deze verschuiven van het consumeren naar het bijdragen en creëren.

De impact van het nieuwe gebruik van het internet is echter niet onomstreden en niet per se positief. Onderzoeken op deelgebieden wijzen op de (nu nog) beperkte sociale impact van de ontwikkeling. Een onderzoeksteam van Sheffield Hallam University onderzocht bijvoorbeeld de impact van sociale netwerksites als Myspace en Facebook²⁹. Zij kwamen tot de conclusie dat sociale websites *niet* leiden tot nieuwe vriendschappen of sterkere cohesie tussen verschillende bevolkingsgroepen. Hoewel het gemiddelde aantal online relaties van gebruikers op sociale websites enorm hoog is, blijft het daadwerkelijke aantal en contact met bestaande vrienden van gebruikers ongewijzigd.

Kritiek van experts is er ook t.a.v. de bijdrage van gebruikers in de nieuwsvoorziening. “Telkens weer worden dezelfde voorbeelden aangehaald, maar veel verder lijkt de burgerjournalistiek niet te komen”³⁰. Andrew Keen, door sommigen de ‘antichrist van Silicon Valley’ genoemd en schrijver van het boek ‘The Cult of the Amateur’³¹ vindt web 2.0 een overschat en zelfs gevaarlijk fenomeen. De ontwikkeling van niches en de nadruk op personalisatie leiden er volgens hem toe dat mensen alleen nog maar geïnteresseerd zijn in hele specifieke onderwerpen in de directe levenssfeer. Dit getuigt van narcisme en interesse in niet meer dan onze eigen leefwereld. Ook Cass Sunstein betoogt in zijn boek *Republic.com 2.0* dat de huidige ontwikkeling van het internet ertoe leidt dat mensen alleen nog gelijkgezinden opzoeken en dat zij zich niet meer laten verrassen of openstellen voor het geluid van andersdenkenden. Het risico daarvan is dat de publieke ruimte ‘verkaveld wordt in reservaten waarin de stemming steeds extremer wordt’³². Hierop doorredenerend zou in het publieke domein dus veel minder sprake

²⁹ Zie bijvoorbeeld the Guardian, “Warning: you can’t make real friends online”, September 11, <http://www.guardian.co.uk/technology/2007/sep/11/facebook.myspace>

³⁰ NRC Handelsblad. *Journalistiek is wel een echt vak*. 5 juli 2006.

³¹ <http://www.picnicnetwork.org/person-5759-en.html>

³² Zie NRC essay Warna Oosterbaan www.ikhebaltijdgelijk.nl, 11 januari 2008

zijn van een *long tail* effect dan in het private domein: het medium wordt een medium van niches, die bij elkaar juist geen meerwaarde opleveren.

Al met al kunnen we zeggen dat web 2.0 een verschijnsel is waarbij het creëren van waarde sterker dan voorheen (web 1.0) bij de gebruiker gelegd kan worden. De kracht van web 2.0 is gelegen in het ontsluiten van die *user created value*, het actief en slim benutten van de *wisdom of the crowds*, die als *tacit knowledge* schuilt in sociale netwerken van gebruikers. Delen van informatie, netwerkvorming, openheid en transparantie zijn essentiële ingrediënten. Dit alles leidt tot fundamentele en mogelijk zelfs ingrijpende veranderingen in de rollen van gebruiker en aanbieder, of dat nu private of publieke partijen zijn. Meer onderzoek op deelterreinen van web 2.0 blijft echter nodig om inzicht te verkrijgen in de daadwerkelijke impact van de trend.

2.2 Van Government 1.0 naar Government 2.0?

Wat kan de web 2.0 trend betekenen voor activiteiten, rollen en relaties in het publieke domein? De web 2.0 trend die zichtbaar is in de private sector, heeft relevantie voor de publieke sector, maar is niet zonder meer door te vertalen. Verhoudingen tussen burger en overheid zijn anders dan de relatie tussen klant en bedrijf, de motivatie van gebruikers om in het private domein actief te zijn is anders dan om in het publieke domein actief te zijn en ook rollen en activiteiten zijn in het private en publieke domein anders. In deze paragraaf gaan we daarom dieper in op een aantal aspecten van de verschillende relaties tussen/overheid en burger, de daaraan gekoppelde rollen, de motieven om in het publieke domein te participeren en de impact die web 2.0 daarop zou kunnen hebben.

2.2.1 *Relaties overheid – burger*

We concludeerden hierboven dat de radicale emancipatie van gebruikers een van de meest cruciale karakteristieken is van web 2.0. De gebruiker krijgt in de waardeketen een meer actieve waardetoevoegende, en soms zelfs regisserende rol. Voor het publieke domein betekent dat, waar van oudsher bij de totstandkoming van de publieke waarde de rol van de overheid dominant was, web 2.0 nu *burgers* meer mogelijkheden in handen geeft om waarde te creëren en daarbij mogelijk rollen zelfs van de overheid over te nemen. In dit geval hebben we het dan over het creëren van ‘publieke waarde’ in een ‘publieke waardeketen’. Zoals in het voorafgaande is uitgewerkt zijn, er vele verschillende manieren om aan *user contributed value* vorm te geven. Als de regie verschuift naar burgers en waardecreatie vaker van onderop vorm krijgt, noopt dat de overheid tot een serieuze herbezinning op haar kerntaken, op de kansen en risico’s die een dergelijke verschuiving met zich meebrengt en op de vormgeving van *checks and balances*. In eerder onderzoek van TNO voor de EC/IPTS over de toekomst van eGovernment hebben we deze ontwikkeling aangeduid als een “shift towards empowerment”³³. Er is sprake van een andere verhouding en andere machtsbalans tussen overheid en burgers, en in sommige gevallen van ketenomkering: enigszins provocerend kunnen we dit zien als een ontwikkeling in de richting van een *user generated state*.

Hoe kunnen we de veranderende relaties tussen overheid en burger verder doordenken? De verhouding tussen overheid en burger in de traditionele democratische rechtsstaat is

³³ TNO & Danish Technological Institute (2007). The future of eGovernment. An exploration of ICT driven models of eGovernment for the EU in 2020. Opdrachtgever: EU/JRC IPTS.

veelzijdig en ‘public value’ is daardoor een complex begrip. Er zijn verschillende relaties tussen burgers en overheid/openbaar bestuur te benoemen: zo is er de democratische relatie van vertegenwoordiger en vertegenwoordigde, die van handhaver en onderdaan in de wetstellende en repressieve relatie en die van dienstverlener en klant in de verzorgende relatie³⁴. Burgerschap in een westerse samenleving manifesteert zich analoog daaraan in verschillende rollen: burgers zijn zowel *citoyen*, *onderdaan* als *klant*. Ook vervult de burger tot op zekere hoogte een rol als *toezichthouder* of *waakhond*, omdat hij inzicht wil in het handelen van de overheid om de overheid daarover ter verantwoording te kunnen roepen. In meer traditionele verhoudingen zullen burgers die rol uitbesteden aan politieke vertegenwoordigers of aan bijvoorbeeld de journalistiek, van oudsher de waakhond in het publieke domein. Ook in een meer traditionele invulling van de *citoyen* rol besteden burgers activiteiten die van belang zijn voor het democratisch functioneren voor een belangrijk deel uit aan derden: namelijk aan door hen gekozen politieke vertegenwoordigers. Hun eigen activiteiten beperken zich dan tot eens in de vier jaar een stem uitbrengen en eventueel nog beperkte democratische betrokkenheid in de vorm van inspraakprocedures, referenda, en in een enkel geval de coproductie van beleid. In de traditionele repressieve relatie tussen staat en individu is de burger onderdaan: in ruil voor het recht op bescherming van de veiligheid, heeft de overheid het geweldsmonopolie: de overheid treedt in naam van de burger op als handhaver van de openbare orde. De burger moet zich houden aan de in het land geldende wetten en regels ten aanzien van de openbare orde en veiligheid, hetgeen kan worden afgedwongen door de staat. Tot slot is de burger klant in de dienstverlenende relatie tussen overheid en burger. Als student, autobezitter, zorgbehoevende of werkzoekende neemt hij diensten af van de overheid en de burger betaalt de overheid voor die diensten in de vorm van belasting (hier ligt ook de meest duidelijke parallel met het private domein).

Schematisch kunnen we dit als volgt weergeven:

‘Public value’ domein	Kern v.d. relatie overheid/burger	Rol van de burger
Agendering van beleid	Democratie	Citoyen
Uitvoering van beleid	Dienstverlening	Klant
Handhaving van beleid (‘law and order’)	Surveillance/ repressie	Subject
Toezicht op beleid	Rekenschap en verantwoording	Waakhond

Voor al deze domeinen van publieke waardecreatie, relaties en rollen is nu de vraag wat de impact is van de trend naar een nieuw en actiever gebruik van het internet. Met andere woorden: gaat de burger in zijn rol als *citoyen*, *onderdaan*, *klant* of *waakhond* van de overheid zich anders gedragen of andere activiteiten ondernemen als gevolg van de nieuwe mogelijkheden?

³⁴ Zie bijvoorbeeld Bekkers, V.J.J.M., *Grenzeloze overheid, Over informatisering in het openbaar bestuur*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1998.

In de huidige discussies tussen wetenschappers worden begrippen gebruikt als *Public service 2.0*, *Democracy 2.0* en – zij het in mindere mate – *Law enforcement 2.0*. Volgens Charles Leadbeater is het niet alleen technisch mogelijk maar ook maatschappelijk wenselijk dat burgers in de toekomst een veel actievere rol gaan vervullen in de dienstverleningsrelatie tussen overheid en burger³⁵. Burgers hebben immers een informatievoorsprong als het gaat om persoonlijke behoeften, waardoor behoeften en kennis makkelijker gebundeld en gekoppeld kunnen worden. De grotere mogelijkheden tot vraagarticulatie en tot het delen van kennis (*wisdom of the crowds*), maken volgens Leadbeater dat de rol van burgers in het dienstverleningsproces kan verschuiven van primair consumeren naar “sharing, rating, ranking, amending, adding”. “(...) by turning people into participants in the design of services, they become innovators and investors, adding to the system's productive resources rather than draining them as passive consumers, waiting at the end of the line.”

Democratie

Hoewel de initiatieven in de jaren negentig om het democratische engagement van burgers te versterken met behulp van internet veelal als mislukt worden gezien (participatie is amper toegenomen en waar dat wel zo is dan alleen onder de *usual suspects*), lijkt met de web 2.0 trend een nieuw geloof te zijn gerezen in de mogelijkheden om burgerparticipatie te vergroten. In verschillende blogs en publicaties wordt gesproken over *Democracy 2.0*. Ook bij de overheid zien we steeds meer aandacht voor web 2.0 en/of eParticipatie. Nadat daar in de afgelopen vijf jaar weinig beleidsaandacht voor was, is eParticipatie nu weer een belangrijk thema geworden bij het Ministerie van BZK³⁶. Rondom een aantal kansrijke ideeën voor eParticipatie zijn experimenten opgestart³⁷. Er vinden creatieve sessies plaats met experts, politici en ambtenaren om te overdenken hoe eParticipatie in Nederland verder gebracht kan worden. De eParticipatietop op 15 november 2007 bracht het onderwerp bij een breder publiek. Momenteel is er bij BZK een ‘programma democratie’ in ontwikkeling³⁸. In het programma Burgerlink van het ICTU is eParticipatie expliciet als één van de drie speerpunten genoemd³⁹. Het Ministerie van VROM heeft een programma om burgerinitiatieven te ondersteunen waardoor deze meer effect kunnen sorteren in agendering en beleidsfase⁴⁰. Hezelfde ministerie heeft in het kader van Wonen, Wijken en Integratie, - de prachtwijken - 20M euro beschikbaar voor bewonersprojecten⁴¹. En niet in de laatste plaats op het internet zelf, zijn er veel nieuwe initiatieven te vinden die er op zijn gericht de democratische participatie van burgers te vergroten⁴². Een paar voorbeelden om deze trend te illustreren. www.mobilize.org is een non-profit organisatie die probeert om de huidige democratie in de Verenigde Staten te “upgraden” door burgers te betrekken bij politieke issues⁴³. Initiatiefnemers van de Britse en Nederlandse sites <http://petitions.pm.gov.uk/> en www.petities.nl geven gebruikers de mogelijkheid om gezamenlijke verzoekschriften voor de overheid te ontwikkelen en in te dienen. In de Verenigde Staten wordt er onder de noemer van Democracy 2.0 geëxperimenteerd met een “Wiki democracy”⁴⁴. “*Democracy 2.0 is an experiment that hypothesizes that a wide range of individuals can contribute to the creation of our*

³⁵ <http://www.charlesleadbeater.net/archive/public-services-20.aspx>

³⁶ <http://www.minbzk.nl/eparticipatie>

³⁷ <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/dienstverlening-van/contact-met-de/eparticipatie/experimenten>

³⁸ Met drie lijnen: 1) versterking representatieve democratie, 2) versterking democratische vorming (Huis van de Democratie), 3) stimuleren actief burgerschap.

³⁹ <http://www.burgerlink.nl>

⁴⁰ VROM rapport ‘Ondersteuning Maatschappelijke Initiatieven’

⁴¹ Begroting Wonen, Wijken en Integratie, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=33451>

⁴² Zie bijvoorbeeld de website van BZK over eParticipatie <http://www.eparticipatie.nl/>

⁴³ <http://www.mobilize.org/>

⁴⁴ http://www.p2pfoundation.net/Wiki_Democracy

nation's laws through a wiki on the web.” In Nederland heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat <http://www.participatieplaza.nl> geopend waarin iedereen in een wiki structuur, projecten, methoden en technieken van participatie kan laten zien en bediscussiëren. Op <http://www.e-spraak.nl> staan gemeenten en provincies open voor suggesties van burgers die met name gaan over ruimtelijke ordeningsplannen. Het Ministerie van Landbouw en Visserij richt zich op maatschappelijke digitale initiatieven zoals dierenleed via Hyves⁴⁵. Hetzelfde ministerie heeft een interne wiki opgezet om een strategienota te ontwikkelen. Het initiatief kwam van de beleidsmedewerkers. Mede dankzij de wiki participeerden meer ambtenaren dan gebruikelijk, maar managers hadden in dit concrete geval moeite gehad om het proces los te laten. De gemeente Boskoop gaat zelfs een stap verder en gaat binnenkort in samenwerking met Inaxis, bij wijze van experiment, een wiki opzetten om samen met burgers een beleidsstuk te ontwikkelen. Het kabinet Balkenende IV heeft een site in het leven geroepen, samenwerkenaannederland.nl, waar burgers ideeën konden aanreiken voor het nieuwe kabinet. Dat leverde 50.000 reacties op, maar een doordachte follow-up ontbrak waardoor de site vooral door het kabinet als een succes werd geclaimd. Dit voorbeeld is een mooi bruggetje naar twee onderzoeken waarin geconcludeerd wordt dat er steeds meer initiatieven zijn rond web 2.0 en/of eParticipatie – dat zagen we hiervoor zojuist-, maar dat veel kansen nog onbenut blijven. Volgens Haverkamp komt dit omdat gemeenten eParticipatie vooral zien als een leuke ‘teaser’ of speeltje en burgers hooguit in een adviserende rol betreft⁴⁶. De gemeente wil vooral verrijking en draagvlak voor een impliciet vastgelegde koers, terwijl burgers misschien wel een radicaal andere koers willen inslaan. In een onderzoek van Burger@Overheid wordt vastgesteld dat tweederde van de burgers mee willen denken over beleid, maar dat burgers niet weten waar ze moeten zijn, onvoldoende worden geïnformeerd en vaak niet horen wat er met hun bijdragen is gedaan. Het voorbeeld van de 50.000 reacties op de 100 dagen van Balkende IV illustreert dat op dit punt. In de case <http://www.petities.nl> komen we uitgebreider terug op dilemma’s rond web2.0 en eParticipatie.

Doordat digitale netwerken mobilisatie, organisatie en uitwisseling mogelijk en steeds eenvoudiger maken, worden nieuwe democratische activiteiten van burgers verwacht op het gebied van wetgeving, meningsvorming, stemmen en protest. Een recent voorbeeld was de scholierenstaking in Nederland: MSN was hier een krachtig instrument om in korte tijd grote groepen scholieren de straat op te krijgen op een manier die doet denken aan virale marketingtechnieken. De bestaande organisatie van scholieren die als woordvoerder gold (LAKS) - zoals dat hoort in een meer traditionele rolverdeling tussen overheid en de erkende vertegenwoordigers van burgers - was daardoor nauwelijks nog in staat regie te voeren op de demonstraties. Door vervolgens slim in te spelen op de aldus op gang gebrachte dynamiek, heeft LAKS die regie weer terug kunnen nemen en daardoor maximaal kunnen profiteren van de mobiliserende potentie van web 2.0.

⁴⁵ <http://ministerie-van-lnv.hyves.nl/events/>

⁴⁶ eParticipatie meer dan een leuk speeltje op: http://www.eparticipatie.nl/opinie-archieef/eparticipatie-meer-dan-leuk-speeltje#Jukz1_uLy5RBGIfFROKXIA

Dienstverlening

Het aanwenden van informatie, kennis en creativiteit uit sociale netwerken om dienstverlening te ontwikkelen of te verbeteren zien we geleidelijk plaatsvinden in de publieke sector, maar in de meeste van ons bekende voorbeelden is nog geen sprake van ketenomkering. In die voorbeelden maakt de overheid zelf gebruik van populaire media. Denk aan 'Google mashups' voor meldingen in de openbare ruimte in het stadsdeel Amsterdam-Geuzenveld en in de gemeente Voorst (komt later in de case studies terug). Of denk aan wervingsclips van de landmacht op Youtube of aan het gebruik van multimedia voor 'serious gaming' waar bewoners op speelse en aantrekkelijke manier op de hoogte blijven van de leefbaarheid van de stad⁴⁷. In sommige voorbeelden zien we dat gemeenten en burgers de handen ineenslaan en stadsblogs creëren om zowel serieus als luchtig te berichten over actuele ontwikkelingen in de stad. Vooral in Vlaanderen zijn goede voorbeelden die populair zijn onder burgers⁴⁸. Een levendige communityblog spreekt waarschijnlijk meer aan dan een vrij functionele website van een gemeente die eenzijdig door de gemeente zelf is samengesteld. Als blogs populair zijn, kunnen zij een rol spelen in de dienstenontwikkeling of bij het testen van diensten (cocreatie); analoog aan ontwikkelingen in het bedrijfsleven waar business communities zijn opgericht (Nike, Asics, Heineken). Op de Gentse blog zien we dat terug in een situatie waar de gemeente haar bewoners vraagt mee te denken bij het vinden van een geschikte hangplek locatie voor jongeren. Iets vergelijkbaars rond cocreatie is de website Geheugen van Oost in Amsterdam⁴⁹. De gemeente maakt hier handig gebruik van de 'user created value' van haar bewoners door burgers te vragen om gemeentelijke archiefinformatie te verrijken met multimediale informatie uit privé collecties van burgers. Hierdoor ontstaat een redelijk compleet archief op Internet over een buurt in Amsterdam.

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat de overheid kansen tracht te benutten. Maar de overheid heeft nog steeds een tamelijk sturende rol waarbij de waardecreatie en het bedenken van het ontwerp van een dienst primair door de overheid worden gedaan en de rol van de burgers beperkt is tot het verrijken van een dienst. Bovendien verandert er voor de overheid in institutionele zin weinig (andere werkprocedures, back-office aanpassingen), terwijl daar voor de overheid ook impact mogelijk is.

Meer verregaande vormen van benutting van sociale netwerken waarbij burgers meer verantwoordelijkheden krijgen of de belangrijkste waardecreërende rol toebedeeld krijgen zijn er dus veel minder in relatie tot dienstverlening. In die zin wordt nog vooral 1.0 gedacht. De overheid maakt de dienst, de burger neemt af. Toch zijn er wel wat 2.0 voorbeelden. In de USA heeft een publieke organisatie in de gezondheidszorg besloten om burgers te vragen om een Youtube filmpje te maken waarin zij medeburgers moeten aantonen hoe vervelend griep wel niet kan zijn en dat het belangrijk is om preventieve maatregelen te nemen. Het beste filmpje wordt beloond en als commercial gebruikt op TV⁵⁰. In het Bidnetwork werken ze ook met een beloning⁵¹. Op Bidnetwork kunnen burgers een uitwerking van hun business case tonen die tot doel heeft om de lokale economie te stimuleren in een Derde Wereld Land. Het beste plan krijgt een prijs, maar de meest waardevolle prijs is wanneer investeerders die deze website bezoeken bereid zijn om een business case financieel te ondersteunen. Beide voorbeelden laten zien dat

⁴⁷ <http://www.rotterdamindex.nl> – <http://www.damrax.nl> – <http://www.prachtwijkenindex.nl>

⁴⁸ <http://www.mechelen.blogt.be> - <http://www.gentblogt.be> - <http://www.brusselblogt.be> - etc.

⁴⁹ <http://www.geheugenvanoost.nl/>

⁵⁰ http://www.youtube.com/results?search_query=flu+contest

⁵¹ <http://www.bidnetwork.org/set-26-en.html>

de ‘wisdom of the crowds’ in verregerende vorm wordt aangewend en dat de rol van de ambtenaren beperkt is.

Voorbeelden waarbij burgers de dienstverlening geheel overnemen zijn sporadisch. Er zijn natuurlijk voorbeelden waarbij burgers zelf websites bouwen waarop meningen over dienstverlening geventileerd worden (komt terug bij toezicht), maar de dienstverlening blijft hoofdzakelijkheid bij de overheid. Het Vragenforum ABW in Nederland gaat wellicht het verst omdat deze dienst volledig door een burger is opgezet⁵². Saillant detail is dat het hier een burger betreft die werkt bij de gemeente, maar deze dienst heeft opgezet in haar vrije tijd. De dienst bevat allerlei informatie over sociale zekerheid en is bij haar ontstaan uit onvrede over de gebrekkige informatieverlening van haar eigen gemeente op internet. De dienst was zo succesvol dat klanten geneigd waren zich eerder tot het Vragenforum te wenden dan tot de gemeente. In termen van impact laat dit voorbeeld zien dat er kansrijke mogelijkheden zijn voor de gemeente voor uitbesteding van delen van haar dienstverlening.

Surveillance/repressie

Ook in de repressieve relatie tussen overheid en burger – waar de burger onderdaan is – zijn verschuivingen waarneembaar of worden verschuivingen verwacht. Hier wordt soms gesproken over *Law Enforcement 2.0*. Hoewel hier nog weinig over onderzocht is, zijn er wel verschillende voorbeelden te vinden waarin burgers een actievere bijdrage leveren aan de rechtshandhaving. Deze activiteiten worden niet alleen ondersteund door webtechnologie, maar ook door andere technologieën zoals mobiele telefonie, SMS en digitale fotografie. In Groot-Brittannië startte de politie een initiatief om burgers zelf toezicht te laten houden in hun wijk. *“The Birmingham City Council empowers citizens to supervising their neighbourhood by training and equipping them with electronic devices. The involvement of citizens in policing tasks not only stimulates far-reaching forms of decentralisation but also leads to new stakeholders, new power balances and new discourses on authenticity and reliability of items of evidence.”*⁵³ In Duitsland – maar ook in andere landen – dragen burgers actief bij aan het opsporen van criminelen en/of registreren van overtredingen door de politie via SMS of digitale foto’s van informatie te voorzien. Burgers kunnen het signaleren van vermisten of voortvluchtige personen via SMS melden bij de Duitse politie⁵⁴. In Nederland vraagt de politie via www.politieonderzoeken.nl burgers om te helpen met opsporingsonderzoek. De politie van Vlaardingen heeft een reconstructie gemaakt van een overval op een invalide vrouw en dit op het populaire kanaal Youtube geplaatst en mensen gevraagd of zij kunnen helpen bij het oplossen van deze zaak⁵⁵. Via het gebruik van het populaire Hyves wisten rechercheurs achter informatie te komen van een verdachte⁵⁶.

De keerzijde - die net zo reëel is in dit geval - is dat burgers nieuwe media niet alleen gebruiken om de rechtshandhaving te dienen, maar ook om die te ondermijnen. De rellen in de Parijse banlieus werden bijvoorbeeld door burgers georganiseerd met gebruikmaking van SMS⁵⁷; de internet-socioloog Albert Benschop heeft overtuigend laten zien hoe belangrijk moderne ICT is geweest in het radicaliseringproces van mensen als Mohammed B en de Haagse Hofstadgroep in zijn ‘Kroniek van een aangekondigde dood’⁵⁸.

⁵² <http://www.vragenforumabw.nl/>

⁵³ <http://www.streetchampions.org.uk/test/>

⁵⁴ <http://europa.eu.int/idabc/en/document/2163/353> and <http://www.sms-fahndung.de/>

⁵⁵ <http://www.youtube.com/watch?v=xtA4aiugDIw>

⁵⁶ http://www.telegraaf.nl/digitaal/2565304/Hyves_helpt_politie.html

⁵⁷ Le Monde, *Des actions spontanées pour semer la police et les casseurs*, 8 Avril 2006.

⁵⁸ http://www.sociosite.org/jihad_nl.php

Rekenschap/verantwoording

Ook lijken burgers in voorkomende gevallen een toezichtfunctie op zich te nemen. Een voorbeeld is Statewatch: “*Statewatch is a non-profit-making voluntary group founded in 1991. It is comprised of lawyers, academics, journalists, researchers and community activists. Its European network of contributors is drawn from 15 countries. Statewatch encourages the publication of investigative journalism and critical research in Europe the fields of the state, justice and home affairs, civil liberties, accountability and openness.*”⁵⁹

Daarnaast ontstaan er steeds meer platformen waarop prestaties van overheidsinstellingen door gebruikers vergeleken worden, zoals de kwaliteit van onderwijs op scholen, de kwaliteit van medische behandelingen in ziekenhuizen en de kwaliteit van kinderopvang⁶⁰. De toegenomen en meer gestructureerde publicatie van gebruikerservaringen lijkt de relatie tussen burger en overheid en ook tussen overheden onderling te veranderen. Anekdotisch bewijs in de gezondheidszorg en het onderwijs laat zien dat gebruikersbeoordelingen patiënten- en leerlingenstromen kunnen beïnvloeden. Informatie over de kwaliteit van overheidsdiensten die op platforms is gegenereerd door *peers* blijkt de keuze van patiënten of (ouders van) leerlingen voor een instelling of behandeling te beïnvloeden. Zo blijken patiënten en leerlingen bijvoorbeeld bereid te zijn om verder te reizen voor een door *peers* aangegeven betere kwaliteit⁶¹. Daarnaast kunnen vergelijkingen van overheidsdiensten door gebruikers de relatie tussen overheden beïnvloeden in de zin dat de competitie tussen instellingen vergroot wordt.

Ook zijn er verschuivingen zichtbaar ten aanzien van taken van intermediaire organisaties. Steeds meer groepen gebruikers nemen taken van de traditionele belangenorganisaties (zoals patiëntenorganisaties, consumentenbond, etc.) over. Belangrijk vraagstuk in de door gebruikers gegenereerde beoordelingsinformatie is de actualiteit en kwaliteit van de door gebruikers gegenereerde informatie. Aan de andere kant vormen de gebruikersevaluaties een belangrijke verrijking van het traditionele toezicht en van data die traditioneel door inspectiediensten worden geleverd die niet altijd even toegankelijk en transparant zijn; door web 2.0 mogelijkheden in te zetten kan op efficiënte wijze gebruik worden gemaakt van relevante informatie, ervaringen en kennis van burgers.

2.2.2 *Schematische weergave van publieke waardecreatie*

De vraag is nu of in al deze overheid/burger relaties en verschillende burgerrollen die daaraan gekoppeld zijn burgers inderdaad opschuiven in de ‘waardeketen’ doordat zij meer actief rollen gaan claimen die voorheen voorbehouden waren aan overheid en openbaar bestuur. In het voorafgaande hebben we beschreven hoe dat op allerlei manieren gestalte kan krijgen (van passief consumeren tot actief produceren). We kunnen dit doorvertalen naar de verschillende domeinen van ‘publieke waardecreatie’, analoog aan de schematische weergave van figuur 2 (in paragraaf 2.1.2). Met behulp van die weergave kunnen we laten zien op grond van welke activiteiten van burgers we inderdaad zouden kunnen spreken van ‘opschudding in de publieke waardeketen’: dit uit zich dan in verschuivingen van de linker naar de rechter kant van het activiteitspectrum.

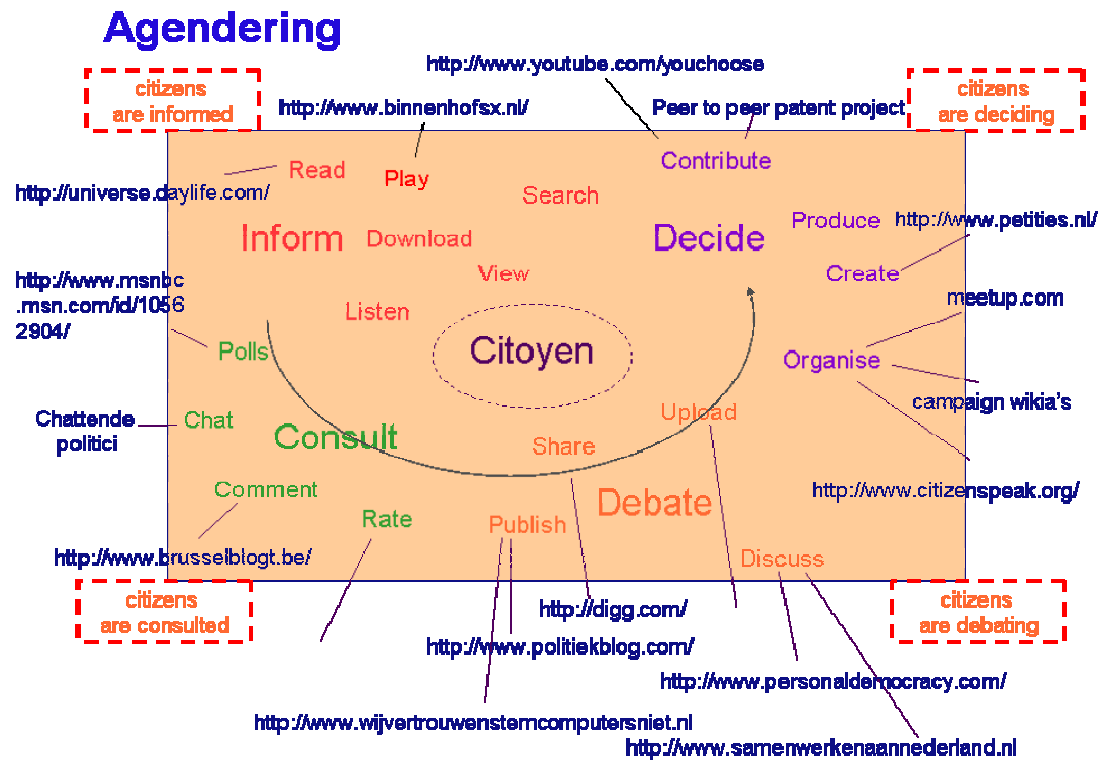
⁵⁹ <http://www.statewatch.org/>

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld de sites <http://www.kiesbeter.nl/ziekenhuizen/>, <http://www.oudersaanzet.nl/>, <http://www.schoolzoeker.nl>

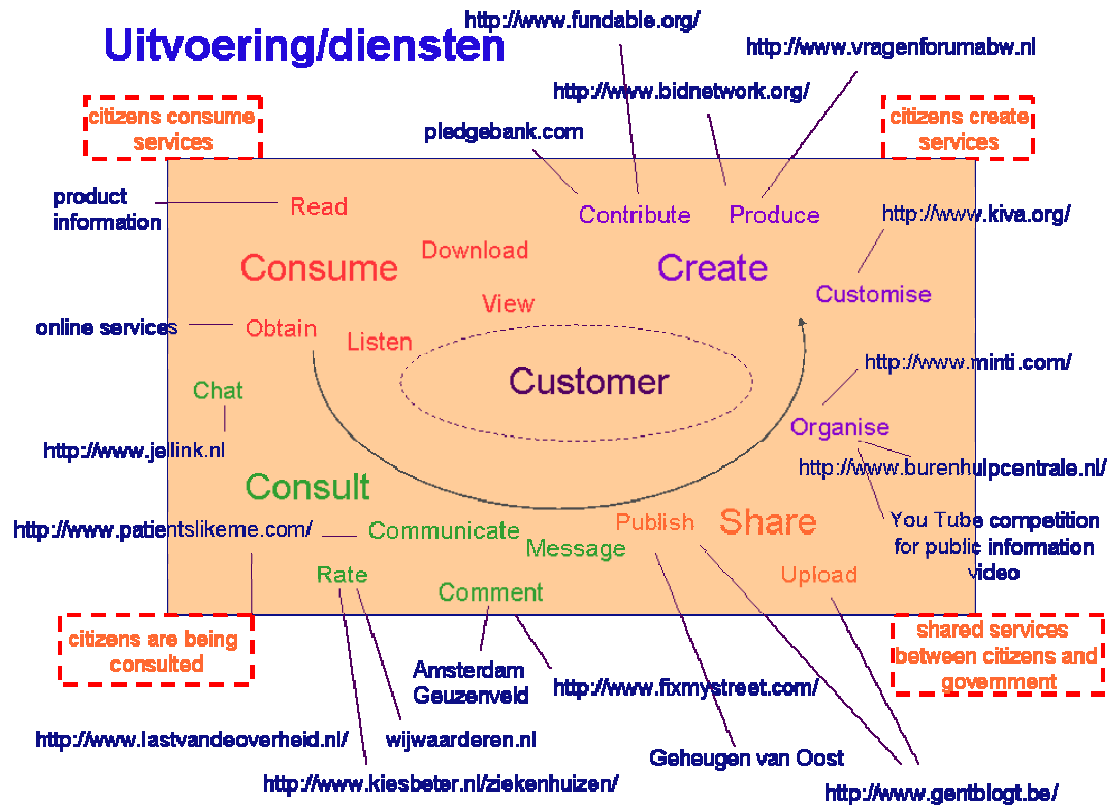
⁶¹ TNO & DTI (2006). ICT driven models of eGovernment. In opdracht van EC-JRC IPTS. Sevilla

In zijn rol als *citoyen* kan de burger bijvoorbeeld opschuiven van een passieve rol als burger die geïnformeerd wordt en af en toe geconsulteerd, naar een rol waarin hij steeds meer rechtstreekse invloed op het besluitvormingsproces claimt en neemt. De pijl representeert de verschuiving van meer traditionele activiteiten (aan de linkerkant van het spectrum) naar nieuwe activiteiten die voorheen meer voorbehouden waren aan de overheid en het openbaar bestuur zelf (aan de rechterkant van het spectrum). Op dezelfde manier kunnen we dat ook voor andere rollen van de burger uitwerken in de volgende vier figuren (inclusief voorbeelden).

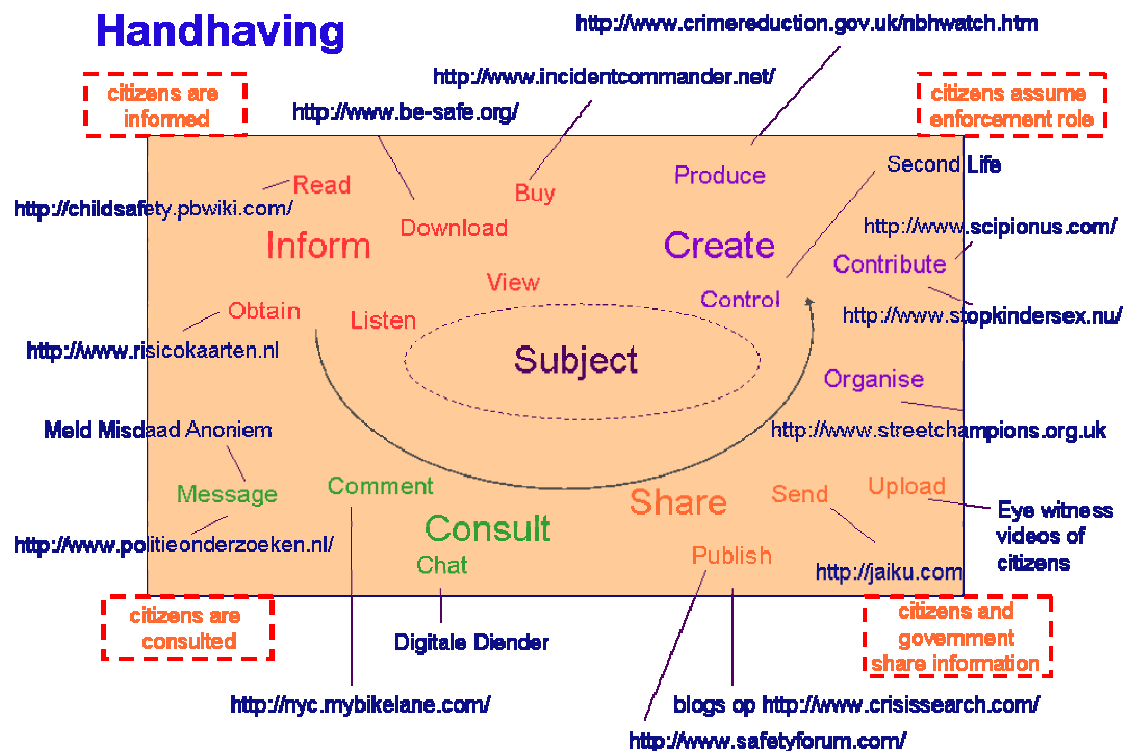
Figuur 4: Rollen van burgers bij agendering



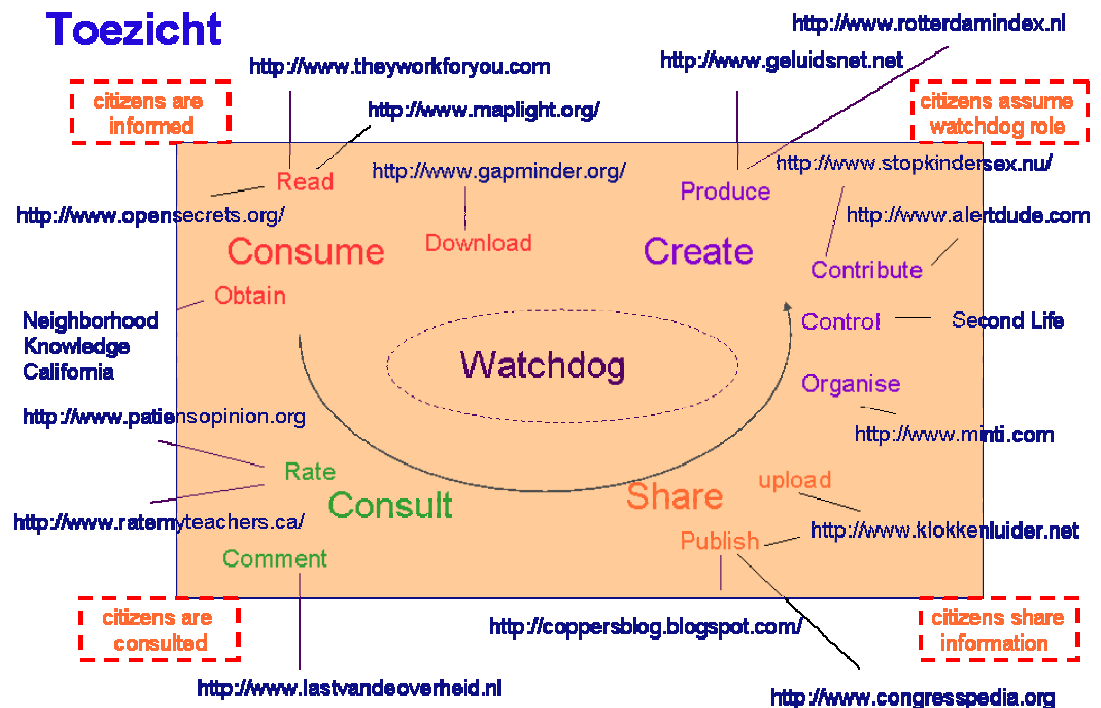
Figuur 5: Rollen van burgers bij de uitvoering



Figuur 6: Rollen van burgers bij de handhaving



Figuur 7: Rollen van burgers bij het toezicht



2.2.3 Kansen en risico's

Van belang voor de analyse is ook om zoveel mogelijk een beeld te krijgen van de kansen maar ook van de mogelijke spanningsvelden die zich hier voor kunnen doen. Weet de overheid bijvoorbeeld raad met actieve burgers; is zij voldoende in staat de kansen die dit mogelijk oplevert te benutten?⁶² Aan de ene kant biedt web 2.0 veel kansen voor de overheid omdat de burgers de 'ogen en oren' vormen van de samenleving en daardoor een belangrijke signaleringsfunctie kunnen hebben. Met SMS alerts (geen web 2.0 overigens) van de politie is bijvoorbeeld al aardig succes geboekt. Aan de andere kant is de vraag hoe informatie van de burgers precies geduid moet worden. Is de informatie betrouwbaar? Wie representeert informatie? Het door burgers meten van geluidshinder bij Schiphol is door de overheid aanvankelijk met scepsis ontvangen omdat informatie te 'gekleurd' zou zijn en vooral de belangen van omwonenden zou dienen (deze case komt nog uitgebreider terug in het volgende hoofdstuk). Voor de overheid is ook van belang dat iedereen meedoet, dat iedereen een eerlijke, gelijke kans moet krijgen. Maar hoe betrek je een brede doelgroep en voorkom je dat de gestaalde kaders altijd meedoen? Daarnaast is er het risico van de "loudest becoming the loudest".⁶³ Mensen die minder mondig zijn, maar wel nuttige dingen te zeggen hebben, kunnen in online fora juist ondersneeuwen, voor zover ze er überhaupt al aan deelnemen.

Een ander mogelijk risico is dat burgers bepaalde rollen op zich gaan nemen waar de overheid niet op zit te wachten. De samenleving wordt transparanter en dat brengt ook risico's met zich mee. Burgers kunnen tot op postcode niveau melden waar gevaarlijke TBS patiënten, of pedofielen wonen (dit komt bij de cases nog meer uitgebreid terug). Voor de overheid is dit een spanningsveld omdat enerzijds de privacy van burgers, ook

⁶² Inaxis (2006). Help een burgerinitiatief!. Uitgegeven door BZK. den Haag. www.inaxis.nl

⁶³ TNO & DTI (2006). ICT driven models of eGovernment. In opdracht van EC-JRC IPTS. Sevilla.

van burgers die over de schreef zijn gegaan, gewaarborgd moet worden, en anderzijds de overheid ook een verantwoordelijkheid heeft om de veiligheid te handhaven.

Andersom zou de overheid de samenleving ook kunnen faciliteren om waardecreatie verder mogelijk te maken, daar waar dit evidente kansen oplevert. Daarbij zou je kunnen denken aan het vrijgeven of het toegankelijker maken van bepaalde overheidsinformatie waardoor maatschappelijke initiatieven een impuls krijgen en de *long tail* langer kan worden en beter benut. Postcodes bijvoorbeeld zijn nu niet vrij van auteursrecht en er moet dus voor betaald worden. Overheidsinformatie is standaard niet beschikbaar in XML waardoor veel bewerkingslagen nodig zijn om het op ander manieren te kunnen gebruiken⁶⁴.

Samenvattend: hoewel er veel anekdotische voorbeelden zijn van verschuivingen van activiteiten en rollen van burgers en overheid is er nog te weinig structureel bewijs van deze verschuivingen en hebben we nog onvoldoende inzicht in de mogelijke kansen en bedreigingen daarvan. Op theoretisch niveau zijn er allerlei interessante hypothesen te formuleren over de mate waarin relaties tussen overheid en burger veranderen, en welke nieuwe rollen en activiteiten ontstaan, maar die vragen verdienen zolangzaam aan een meer empirisch antwoord. Een van de subvragen die daarbij relevant is, is die naar de onderliggende motieven van burgers om te participeren; kunnen we daarin andere normen waarnemen, bijvoorbeeld over het delen van informatie en kennis, over vertrouwen, openheid en transparantie, over het waarborgen van de kwaliteit van informatie etcetera. In de volgende paragraaf gaan we daar nog kort op in.

2.2.4 *Participatiemotieven*

De OECD omschrijft het motief van burgers om deel te nemen in de UGC/Web 2.0 beweging als volgt: *“Most user-created content activity is undertaken with no expectation of remuneration or profit. Motivating factors include connecting with peers, self-expression, and achieving a certain level of fame, notoriety or prestige.”*

Deze conclusie is gebaseerd op onderzoek dat de OECD heeft gedaan in de private markt. De vraag is of die ook van toepassing is op het publieke domein. In het publieke domein is de klant rol immers maar een van de mogelijke burgerrollen. Wat drijft een burger om zich in het publieke domein te bemoeien met web 2.0? Wat drijft een individu om deel te nemen aan een debat over Irak, de politie te ondersteunen bij opsporing of om zelf te gaan voorzien in collectieve diensten? De *fun factor* die een belangrijke rol speelt in web 2.0 initiatieven zoals het bijhouden van een wiki, het ontwikkelen van open software, het delen van filmpjes, lijkt minder interessant in het publieke domein. Politiek en maatschappelijk engagement kunnen worden geprikkeld door concrete belangen (opkomen voor je eigen belang of dat van anderen), door een bepaald normbesef (democratie is belangrijk of de wet moet worden gehandhaafd) of doordat participatie toevallig aansluit op de eigen expertise van een persoon. De vraag is dus – nu burgers allerlei technologische mogelijkheden hebben om meer te participeren – in welke situaties zij ook daadwerkelijk die middelen gaan inzetten om te participeren en waarom ze dat gaan doen. En als ze het doen zijn het dan de ‘usual suspects’ die toch al politiek betrokken zijn, of gaan mensen juist participeren die voor de overheid moeilijk bereikbaar en voorheen te weinig zijn gehoord?

De mogelijkheden die toepassingen bieden om zelf content te produceren en eventueel invloed uit te oefenen op het ontwerp, zijn stimulerend omdat je er in feite een beloning

⁶⁴ Zie www.politix.nl

voor ontvangt: jouw bijdrage is zichtbaar voor anderen (je eigen *'moment of fame'*). Als daar een reactie op komt, wordt de beloning natuurlijk nog groter enz. Maar je kunt ook beloond worden in een meer klassieke consumentenrol, denk aan het downloaden van video's op Youtube die je graag wil zien. Een tenslotte is niet alleen de functionaliteit en effectiviteit van een toepassing van belang, je wil als gebruiker ook plezier en lol beleven aan wat je op het web doet (de *fun factor*): veel web 2.0 toepassingen hebben een opmerkelijk hoog fun gehalte in vergelijking met web 1.0.

De motieven voor burgers om via het web te participeren in het publieke domein – om *public value* te willen creëren, om in dezelfde terminologie te blijven - kunnen dus nogal uiteenlopend zijn⁶⁵:

- Je stem of mening kwijt willen, debatteren, van gedachten wisselen over verschillende onderwerpen
- Politieke communicatie: burger wil contact met bestuurders en politici
- De burgers willen over iets kunnen kiezen, oordelen
- De burgers willen iets agenderen en/of op de agenda zetten van de politiek
- Misstand of onrecht aan de kaak stellen in het publieke domein
- Het monitoren, of het kunnen volgen van uitvoering van beleid
- Burgers willen sociaal netwerken met bijvoorbeeld gelijkgestemden
- Burgers willen een probleem oplossen, of autoriteiten helpen bij het oplossen van een probleem.
- Meewerken aan toegevoegde waarde publieke diensten (iets wat beantwoord aan behoeften) Denk aan co-creatie of zelfs user-centred design.
- Burger is op zoek naar informatie, of het afnemen van diensten
- Etc..

Als het gaat om 'publieke waarde creatie' gaat het vaak om meer *collectieve* waarden⁶⁶; diensten of goederen waar het collectief iets aan heeft (denk aan dijken, defensie, wegen, etc.), maar waar een individu of een groep van individuen niet in wil voorzien omdat zij dan de kosten dragen voor een grotere groep. De vraag die zich hier voordoet is of de inzet van web 2.0 door burgers inderdaad deze meer collectieve waardecreatie ondersteunt of dat hier juist sprake is van een ondermijning van het publieke, collectieve belang ten faveure van het individuele belang, zoals hierboven ook werd beschreven aan de hand van de meer pessimistische visie van mensen zoals Andrew Keen. Leadbeater schrijft bijvoorbeeld over het zelf voorzien in openbaar vervoer voor gehandicapten en het zelf voorzien in educatie en gezondheidszorg. In de gevallen die hij beschrijft, lijkt voor het betrokken individu of voor een groep burgers de duidelijkste prikkel te zijn om juist de persoonlijke situatie te verbeteren.

Internet is ook in het web 1.0 stadium een krachtig instrument voor *empowerment* gebleken. Iedere maatschappelijke organisatie of belangenvereniging heeft inmiddels wel een website en doet daar haar voordeel mee. Bovendien zijn er zijn vele nieuwe georganiseerde verbindingen ontstaan op het internet. Het internet maakt het heel eenvoudig om geestverwanten te mobiliseren rond de meest uiteenlopende en soms bizarre noties van gemeenschappelijkheid. Het politiek-maatschappelijke engagement van burgers heeft in dat opzicht bepaald niet te lijden gehad onder de opkomst van het internet, maar het karakter van dat engagement is wel substantieel veranderd. Herhaald onderzoek van het SCP laat zien⁶⁷ dat mensen zich tegenwoordig eerder rond

⁶⁵ In hoeverre dit in de praktijk gebeurt en hoe de motieven zich tot elkaar verhouden laten we hier buiten beschouwing.

⁶⁶ Paul A. Samuelson (1954). "The Pure Theory of Public Expenditure". *Review of Economics and Statistics* 36 (4): 387-389.

⁶⁷ Bv. Hart, J. de (red.) (2002) *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: SCP.

onderwerpen en gebeurtenissen engageren die in hun directe leefwereld spelen dan rondom collectieve belangen of klassieke politieke thema's. De verbanden en netwerken waarin zij dat doen zijn in vergelijking met vroeger meer dynamisch, tijdelijk en minder sterk geïnstitutionaliseerd. De potentie van internet en zeker web 2.0 om zulke ad hoc netwerken te ondersteunen en mensen snel en efficiënt te mobiliseren, heeft een flinke impuls gegeven aan het burgerlijk engagement, zij het dat dat nu wel sterk geïndividualiseerd is.

Een andere vraag tenslotte, die voor de analyse interessant is, is welke gedragsnormen zich in de motieven van burgers om actief te gaan participeren aftekenen. Ten aanzien van web 2.0 zijn er allerlei assumpties over de vermeende openheid en transparantie van gebruikers, over de norm van het delen van informatie en kennis, over vertrouwen als sturend mechanisme, etc.

Op het web gelden geschreven of ongeschreven regels met betrekking tot het delen en het gebruiken van informatie. In een web 2.0 community is het maximaal delen, of het maximaal openstellen van informatie vaak tot norm verheven. Wanneer afgeweken wordt van deze norm en een andere norm wordt gesteld die informatiedeling kan beperken, verliest een toepassing veelal aan waarde en vertrekt de gebruiker. Bijvoorbeeld: bij een professionele *social networking community* als Linked-in blokkeren sommige deelnemers hun contactennetwerk. Zij stellen dat niet open voor anderen. Zolang dat enkelen zijn is dat geen probleem, maar als dat er veel worden verliest een dergelijke toepassing feitelijk zijn *user contributed value*: de meerwaarde van een dergelijke toepassing ligt immers vooral in het versterken van je sociale kapitaal door toegang te krijgen tot de sociale netwerken van anderen.

Ook een sterke controle op informatie en inhoud, vaak van bovenaf, zal het delen van informatie in een community niet ten goede komen. Controle veronderstelt een redactie en beoordeling op kwaliteit en goede smaak, van normen en gedragsregels die anderen (de redactie) opleggen aan de gebruikers. Webcommunities hebben vaak meer een sterk zelfregulerend karakter: zij gaan in principe uit van vertrouwen onderling en als dat onvoldoende werkt, vertrouwt men op het zelfoplossend vermogen van de leden van de community. Het is interessant om hiernaar te kijken omdat zelfregulering expliciet maakt wat de gedeelde normen van de deelnemers zijn.

2.2.5 *Impact op overheid en openbaar bestuur*

In deze paragraaf past een kleine disclaimer. De centrale vraag is hier wat voor effect de web 2.0 trend kan hebben wanneer deze manifest wordt in het publieke domein. In dit stadium is het in feite nog vrijwel onmogelijk om hier gefundeerde conclusies over te trekken: dit vergt langdurig herhaald onderzoek en daarvoor is het verschijnsel nog te jong en te weinig systematisch onderzocht. De analyse in dit onderzoek beperkt zich dan ook tot het vinden van empirische ondersteuning voor verschuivingen in de rollen en activiteiten van overheid en burgers zoals hierboven beschreven, en het analyseren van impact in termen van bijvoorbeeld populariteit van een website; toename van de participatie van burgers op een bepaald thema, politieke effecten (agendering/besluitvorming) en effecten op bestuurlijk handelen (bijvoorbeeld door grotere roep om transparantie), en dan nog uitsluitend op case niveau.

Op de langere termijn zijn er uiteraard nog wel meer fundamentele vormen van impact te benoemen, waarover het waard is verder na te denken. Zo is de westerse democratische rechtsstaat gebaseerd op een aantal rechten en principes – rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, legitimiteit, onafhankelijkheid, bescherming van de

persoonlijke levenssfeer – die onder druk kunnen komen te staan. In de eerder genoemde IPTS studie hebben we verondersteld dat zich hier mogelijk belangrijke verschuivingen en effecten zullen gaan voordoen

- Legitimiteit: Een traditioneel principe van *good governance* is dat al het overheidshandelen legitiem moet zijn in de zin dat het een wettelijke grondslag moet kennen. Het legitimiteitsbeginsel komt onder druk te staan op het moment dat burgers taken van de overheid gaan overnemen en de wettelijke bevoegdheid daartoe ontbreekt.
- Gelijkheidsideaal: Een belangrijk principe waarop traditioneel overheidshandelen gebaseerd is, is om gelijke gevallen gelijk te behandelen. Dit gelijkheidsbeginsel komt steeds meer onder druk te staan in een maatschappij waarin identiteit, individualiteit, diversiteit en personalisatie steeds belangrijker worden. De burger als consument kan diensten en producten steeds meer op maat afnemen, gepersonaliseerd naar zijn voorkeuren. Het gelijkheidsbeginsel – het indelen in groepen van “gelijke gevallen” – wordt moeilijker naarmate diversiteit toeneemt⁶⁸.
- Privacy: De bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers komt onder druk te staan doordat burgers steeds meer digitale sporen achterlaten (cameratoezicht, sensortechnologie, RFID, maar ook op sites als Myface). Meer data worden geregistreerd en daarbij worden meer data gekoppeld wat leidt tot meer informatie over burgers. Tegelijk zien we dat burgers zelf ook de grenzen oprekken van wat tot de persoonlijke levenssfeer gerekend kan worden c.q. afgeschermd zou moeten worden. dit noopt tot nieuwe definities van wat we onder privacy verstaan en daarop gebaseerde nieuwe regelgeving.
- Fragmentatie: Toegenomen differentiatie kan leiden tot culturele en sociale fragmentatie (zie bijvoorbeeld Putnam die spreekt over ‘balkanization’ van de civil society). Doordat diversiteit van het aanbod van producten, diensten, etc. toeneemt (op tv, via websites, nieuwsvoorzieningen) kan er een ontwikkeling ontstaan waarin groepen burgers zich steeds meer afzonderen.
- New gaps: De digitale kloof wordt steeds meer een kenniskloof: digitale geletterdheid en mediawijsheid is steeds vaker van belang om als volwaardige burger te kunnen participeren in de samenleving, zeker wanneer burgers steeds vaker taken gaan overnemen van de overheid⁶⁹.
- Accuraatheid en kwaliteit van informatie. Belangrijk vraagstuk is de kwaliteit en accuraatheid van gebruikersinformatie (manipulatie van data/foto’s etc. wordt steeds eenvoudiger). Hebben gebruikers genoeg expertise om een bepaalde beoordeling uit te kunnen voeren? Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat de beoordeling van patiënten hoger is naarmate de arts communicatiever is, wat weinig zegt over de kwaliteit van de medische behandeling.

In de onderhavige analyse is het echter niet mogelijk om dit type van lange termijn effecten te onderzoeken. Het verdient aanbeveling dit type effecten nu al zoveel mogelijk op een meer theoretisch niveau te verkennen en te vertalen naar een adequate onderzoeksmethodiek.

Aan het slot van dit hoofdstuk zijn we nu in staat de hoofdlijnen voor de analyse op een rijtje te zetten. In de volgende paragraaf komt dit aan de orde.

⁶⁸ Zie ook Paul Frissen; *De Staat van Verschil*, Amsterdam, Van Genneep, 2008

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld het SOCQUIT onderzoek. Social Capital, Quality of Life and Information Society Technologies: Evidence-based dynamic modelling support for the IST Priority. 2005.

2.3 Analysekader

Op basis van de voorafgaande theoretische verkenning kunnen nu de hoofdlijnen voor de analyse worden uitgezet. Dit analysekader is richtinggevend voor de cases die we in het volgende hoofdstuk zullen bespreken. Iedere case is gestructureerd op basis van de volgende analysetopics:

1. Methodologische aanpak:

- Welke data zijn gebruikt,
- Op welke manier verzameld,
- Wie is geïnterviewd, etc.

2. Korte beschrijving:

- Waar richt de case zich op: op welk beleidsdomein en op welk aspect van beleid (agendering/beleidsvorming; uitvoering; handhaving; toezicht); welke doelgroep, welke doelstelling?
- Indien beschikbaar: gegevens over 'traffic' en achtergronden van de gebruikers.

3. Web 2.0 karakteristieken:

In hoeverre kunnen we deze case als een echte web 2.0 case zien?

Criteria ter beoordeling daarvan:

- *Sociale netwerken* zijn drijvende kracht achter de toepassing
- *Nieuwe rollen van gebruikers* (hoe zien die rollen er dan uit, wat doen gebruikers precies; van passief consumeren tot zelf produceren)
- *Exploitatie van user contributed value*
Wordt gebruik gemaakt van wat in die netwerken allemaal mogelijk is, zoals het delen van relaties, beoordelingen door gebruikers, genereren van kennis, creativiteit en intelligentie die latent in die netwerken schuilt, etc.
- *Mate van openheid* (bijvoorbeeld w.b. rechten, architectuur, redactie en sturing bij het leveren van informatie, content, etc.)

4. Motivaties van gebruikers/initiatiefnemers om deel te nemen

- Wat zijn de motieven?
- In hoeverre zien we daarbij andere normen over bijvoorbeeld delen van info en relaties, over privacy, anonimiteit, oriëntatie op 'fun'?

5. Impact

- In termen van *gebruik*: wordt de toepassing veel gebruikt en door wie? Is dat in overeenstemming met de doelstellingen?
- In termen van *beoogd effect*: zijn er gegevens over successen, politieke gevolgen of tevredenheid of iets dergelijks?
- Wat is *impact op relatie overheid - burger* en verschuivingen in proces van publieke waardecreatie:
- In hoeverre schuiven burgers op in de publieke waardeketen (zie plaatjes op p.31); is sprake van ketenomkering? is sprake van verschuivingen in de controle/regie; komt die meer bij de burger te liggen? worden de netwerken van burgers en datgene wat daarin mogelijk is meer actief benut en ingezet en zo ja op welke manier?
- Is sprake van nieuwe rollen van burgers (of mogelijk andere stakeholders, zoals de civil society dan wel private partijen) dan wel van de overheid; hoe zien die rollen er uit?

- In hoeverre kunnen we deze toepassingen als disruptief zien: fundamentele verschuivingen die de overheid dwingen om hun reguliere proces anders in te richten of op zijn minst zich daarop te bezinnen?
- Zo ja; wat zijn dan de positieve en negatieve disruptieve effecten (kansen en bedreigingen?)

6. Contextvoorbeelden:

Andere voorbeelden die duidelijk maken hoe kansen en bedreigingen van deze case er uit zouden kunnen zien.

3 Case studies

3.1 Selectie case studies

Om de verschillende werkvelden van BZK goed te dekken is gekozen voor een case uit alle vier van de domeinen voor ‘publieke waardecreatie’: agendering, uitvoering, handhaving en toezicht. In de praktijk zijn de scheidslijnen van de beleidsdomeinen natuurlijk niet altijd even scherp te trekken. Elke case studie bestaat uit een hoofdcase en enkele ondersteunende voorbeelden (zowel publieke als private voorbeelden). De ondersteunende voorbeelden zijn bedoeld om de context van de hoofdcase goed te beschrijven. Daarnaast kunnen de ondersteunende voorbeelden gebruikt worden om aan te geven waar nog meer disruptief potentieel aanwezig is, met andere woorden waar nog meer impact is op taken en rollen van de overheid. Daarnaast is bij de selectie gelet op cases die meer en minder disruptief zijn.

Agendering/beleidsvorming:

- Hoofdcase: <http://www.petities.nl>

Petities.nl staat symbool voor veel maatschappelijke initiatieven in Nederland die iets proberen op de agenda van de politiek en overheid te zetten.

Context voorbeelden:

<http://www.wijvertrouwenstemcomputersniet.nl>

<http://www.onlinepetitions.com>

<http://www.meetup.com>

Uitvoering/dienstverlening:

- Hoofdcase: Amsterdam Geuzenveld-Slotermeer
<http://mor.amsterdam.asp4all.nl/MORGeuzenveld.aspx>

Het voorbeeld van Geuzenveld staat symbool voor vele vergelijkbare sites rond uitvoering, waarbij web 2.0 toepassingen (in dit geval een Google Mashup waarmee burgers klachten over de openbare ruimte kunnen melden) worden ingezet als instrument in de uitvoering.

Context voorbeelden:

<https://www.gemgids.nl/voorst/>

<http://www.fixmystreet.com>

<http://www.pledgebank.com>

Handhaving:

- Hoofdcase <http://www.stopkindersex.nl>

Staat symbool voor voorbeelden waarbij burgers zich met behulp van web 2.0 op handhaving van orde en veiligheid gaan richten.

Context voorbeeld:

<http://www.altertdude.com>

<http://www.politieonderzoeken.nl>

Toezicht:

- Hoofdcase: <http://www.geluidsnet.nl>

Geluidsnet representeert hoe de potentie van een gebruikersnetwerk benut kan worden om data en kennis te genereren die vervolgens veel impact hebben op het beleid en besluitvormingsproces; zowel wat betreft transparantie als wat betreft het leveren van inspectie data.

Context voorbeelden:

<http://www.publicintegrity.org/superfund>

<http://www.rechtomteteweten.nl>

3.2 De cases

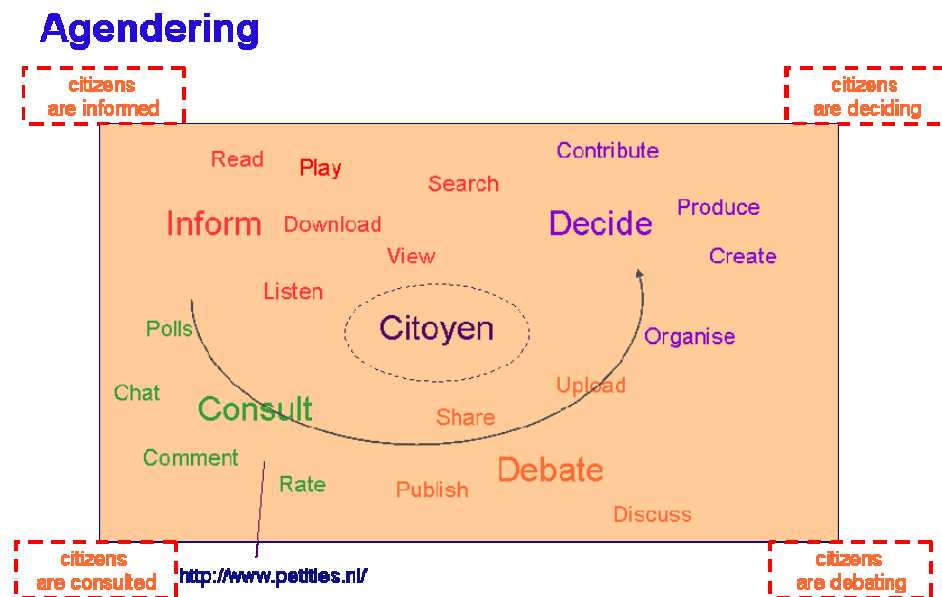
3.2.1 Case 1: Agendering van beleid: www.petities.nl

Deze case-analyse is gericht op het in kaart brengen van de impact die de web 2.0 www.petities.nl heeft op overheid-burger relaties. In deze case-analyse zullen achtereenvolgens de methodologische aanpak, een algemene beschrijving van de case, een analyse op web 2.0 kenmerken, motivaties van gebruikers en initiatiefnemers om deel te nemen en tenslotte de impact van de website op de overheid - burger relaties, aan de orde komen.

1. Methodologische aanpak

Voor deze case-analyse zijn verschillende bronnen geraadpleegd. Voor een beschrijving van [petities.nl](http://www.petities.nl) is de website grondig bestudeerd. Daarnaast zijn verschillende internetbronnen als weblogs bekeken voor een analyse van de impact die de site heeft gehad. Tenslotte is er een interview afgenomen bij een van de oprichters (Reinder Rustema) om informatie over gebruikers boven tafel te krijgen.

Figuur 8: Rollen van burgers bij [petities.nl](http://www.petities.nl) case

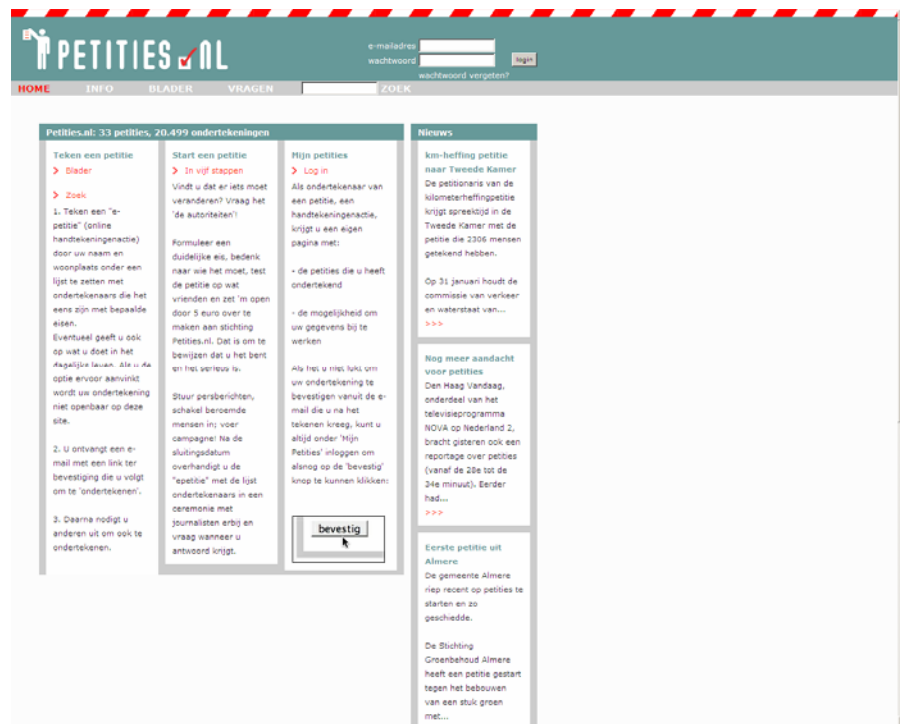


2. Korte beschrijving van de case

Aanleiding

Petities.nl is een website die betrekking heeft op zaken die burgers aangaan, zaken van algemeen belang. De website is niet bedoeld voor consumenten die petities willen starten over een bepaald product of bedrijf. Met de lancering van deze website wil de stichting Petities.nl alle tekortkomingen van online petities tegengaan, zoals die bijvoorbeeld geformuleerd zijn op de Urban Legends Reference pagina⁷⁰. Bijvoorbeeld: onduidelijk wie de petitie ontvangt, onduidelijk of ontvanger daadwerkelijk invloed kan uitoefenen, onrealistische doelstellingen, petitiepagina heeft dubbele agenda (commerciële doeleinden).

Petities.nl beoogt oplossingen te bieden voor de reguliere kritiek op (online) petities. Het strakke keurslijf en de spelregels voorkomen klaagpetities en onduidelijkheden over verantwoordelijkheden als ondertekenaar of petitionaris. De petities zijn een alternatief voor 'giro-activisme', waarbij een organisatie geld inzamelt om veranderingen teweeg te brengen. Actieve burgers staan bij petities.nl hoog in het vaandel. Het gaat om de macht van het getal in plaats van het geld dat door slimme marketingcampagnes wordt 'verdiend.' Petities.nl streeft ernaar om het petitie recht nieuw leven in te blazen. Druk uitoefenen op basis van een grote achterban (groot aantal ondertekenaars), in plaats van druk uitoefenen op basis van financiële middelen is hier de doelstelling. Het initiatief dient als pressiemiddel om onderwerpen op de politieke agenda te krijgen, zonder dat er een mediahype aan vooraf gaat.



Figuur 9: Screenshot Petities.nl

⁷⁰ <http://www.snopes.com/inboxer/petition/internet.asp>

Oprichting

De website petities.nl is gelanceerd door Stichting Petities.nl. Deze stichting is in februari 2004 opgericht door Reinder Rustema, Arjan Widlak en Michiel Leenaars. Reinder Rustema is 'internetpionier', bestudeerde De Digitale Stad en is medeoprichter van de vereniging Open Domein. Tevens is hij bestuurslid van de Internet Society en doceert en schrijft over media.

Arjan Widlak is hoofdredacteur van politiek-digitaal.nl, het e-zine over politiek en nieuwe media. Daarnaast is hij Algemeen Directeur van United Knowledge. United Knowledge realiseert internetprojecten in de publieke sector. Michiel Leenaars is directeur van de Internet Society en beleidsmedewerker bij de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

De website petities.nl is online sinds 1 mei 2005.

Doelstelling

De website Petities.nl biedt Nederlandse burgers de mogelijkheid om op een gemakkelijke manier een petitie te initiëren of te ondertekenen.

Beleidsdomein

De website petities.nl kan zich richten op verschillende beleidsdomeinen en fasen in de beleidsontwikkeling (voorbereiding, ontwikkeling, uitvoering), dit is geheel afhankelijk van het onderwerp van de petitie. Het indienen van petitie in generieke zin past bij de fase van agendering en ontwikkeling van beleid.

3. Web 2.0

Gebruikers kunnen verschillende *rollen* vervullen. Op Petities.nl kan dit de rol van bezoeker, ondertekenaar of petitionaris zijn. Bezoekers leveren geen content aan de website maar leveren indirect wel een bijdrage. Als er geen gebruikers zijn (zelfs al dragen ze niet bij of posten ze geen commentaar etc.) kan er ook geen succesvolle toepassing ontstaan in het web 2.0. Als er gekeken wordt naar hits op Google of links in Technorati, wordt deze ranking bepaald aan de hand van het aantal keren dat er naar de bewuste site of applicatie gelinkt wordt. Door simpelweg te 'consumeren' lever je dus ook een bijdrage aan de site. Petitionarissen leveren content in de vorm van een petitie met een eventuele nieuwsbrief. Ondertekenaars doen dit door middel van een ondertekening. Ondertekenaars kunnen ook anderen gebruikers uitnodigen om te ondertekenen.

Het benutten van de connectiviteit tussen gebruikers is een van de kenmerken van web 2.0 applicaties. Gebruikers van Petities.nl hebben niet de mogelijkheid om met elkaar te communiceren. Hoewel bij Petities.nl er sprake is van waardecreatie door gebruikers in de zin van een bijdrage leveren aan de website en het mobiliseren van ondertekenaars, doet het gebrek aan communicatie tussen gebruikers weer enigszins afbreuk aan het web 2.0 karakter van de toepassing. Op deze manier kan slechts gesproken worden van een beperkt netwerkeffect.

“De website faciliteert niet om te communiceren met andere ondertekenaars. Ook is er behalve tekst in een petitie nauwelijks informatie voor bezoekers, tenzij ze geïnteresseerd zijn in het zelf opzetten van een petitie. Het gaat om slechts 1 handeling en dat is ergens je naam onder zetten, om gezamenlijk een statement te kunnen maken.

“Dat is waar het om draait op Petities.nl”, aldus Reinder Rustema, een van de oprichters van Petitie.nl.

Aspecten van functionaliteit & beheer

Tabel 1: Functionaliteiten en beheer Petities.nl

Functionaliteiten	Omschrijving
Petitiepagina	Op deze pagina kunnen petities aangemaakt en ondertekend worden.
Anonimiteit	De ondertekenaar kan een petitie anoniem ondertekenen. De petitioneris heeft niet de mogelijkheid om anoniem te blijven.
Registratie	Petitionerissen en ondertekenaars moeten zich registreren voordat ze een tekstuele bijdrage kunnen leveren aan de website
Nieuwsbrief	Ondertekenaars kunnen zich abonneren op de nieuwsbrief die in sommige gevallen gratis wordt aangeboden door petitionerissen bij ondertekening.
RSS-feed	Petities.nl gerelateerde onderwerpen.
Links	Petities.nl gerelateerde onderwerpen
Informatiefunctie	Achtergronden website, privacy, spelregels
Nieuwsfunctie	Alleen een weergave van nieuws met betrekking tot petities
Handboek	Informatie over achterban, campagnetips, uitnodigingen, persberichten, mediaoptredens, overhandigen petities en verwijzingen
Beheer	
Content management	Gebruikers moeten zich houden aan de geformuleerde spelregels. Wanneer de spelregels niet nageleefd worden, wordt de content verwijderd.
Financieel management	De stichting Petitie.nl heeft geen winstoogmerk. De stichting vraagt wel een bedrag van 5 euro aan de gebruiker voor het opstarten van een petitie. Eventuele onkosten van de stichting worden wel met deze inkomsten gefinancierd. Dit bedrag dient dan ook als legitimatie, om te controleren of iemand daadwerkelijk bestaat. Daarnaast wordt met dit kleine geldbedrag een drempel gelegd om vast te stellen of de petitioneris serieuze intenties heeft. Bij ontevredenheid over de dienstverlening van Petities.nl kan de vijf euro na sluiting van de petitie worden teruggevraagd. Petities.nl wordt medegefinancierd door de Stimuleringsregeling Digitale Pioniers en is CO2 neutraal dankzij Cleanbits.
Toegankelijkheid	Petities.nl maakt geen gebruik van cookies is voor iedereen toegankelijk en kan anoniem bezocht worden.

Wanneer er gekeken wordt naar openheid dan is Petities.nl ook maar tot op zekere hoogte een web 2.0 toepassing. Als bijdragen niet voldoen aan de spelregels worden deze verwijderd (centraal, niet door decentrale correctiemechanismes, zoals bijvoorbeeld bij Wikipedia het geval is). Verder is de gebruiker vrij om te bepalen

welke content (alleen tekst mogelijk) er toe wordt gevoegd. Voorwaarde is wel dat de gebruiker geregistreerd is.

4. Motivaties

Petitionarissen en ondertekenaars bezoeken de site met één doel en dat is het initiëren of ondertekenen van een petitie, aldus de oprichter ReindeR Rustema. “Tekenen en wegwezen”, zoals hij dit noemt. Petitionarissen en ondertekenaars hebben meestal een persoonlijke motivatie, een doel waar zij zich hard voor willen maken. Daarnaast kunnen gebruikers het ook als ‘een beloning’ ervaren om de eigen bijdrage daadwerkelijk in het beeldscherm te zien verschijnen. De petitioneris ziet het natuurlijk ook als een beloning wanneer de petitie vaak wordt ondertekend.

Ondertekenaars kunnen zelf bepalen hoeveel persoonlijke gegevens zij in het beeldscherm laten verschijnen. Vaak blijft dit bij een naam, beroep en woonplaats. Het is niet mogelijk om profielen aan te maken waarin er hobby’s, interesses etc. gedeeld kunnen worden. Een initiaal met achternaam is de minimale vereiste. Pseudoniemen zijn niet toegestaan en worden verwijderd. In tegenstelling tot petitionarissen hebben ondertekenaars wel de keuze om in de anonimiteit te blijven.

De petitioneris heeft toegang tot deze persoonlijke gegevens na sluiting van de petitie. Deze lijst mag dus niet gepubliceerd worden (beschermd door de Wet Bescherming Persoonsgegevens) en mag alleen overhandigd worden om te worden gecontroleerd op echtheid. Het is dus niet de bedoeling dat ondertekenaars en petitionarissen persoonlijke gegevens met elkaar delen.

De webmaster en de systeembeheerder van petities.nl hebben toegang tot alle gegevens. De Stichting Petities.nl wil zich onderscheiden van concurrerende actiesites door de betrouwbaarheid en neutraliteit, “*We vallen onder de Nederlandse wetgeving en staan op servers in Nederland bij een non-profit organisatie die niet te koop is. Gegevens die een jaar niet gebruikt zijn worden zelfs actief gewist (niets bewaren is altijd het veiligst in dit verband).*” E-mail adressen worden per definitie afgeschermd en ondertekenaars kunnen niet aangeklikt worden.

5. Impact

De impact van web 2.0 petities.nl op burger-overheid relaties lijkt gering. Noch in termen van kwantiteit - meer petities, meer ondertekenaars - noch in kwalitatieve zin - invloed op de besluitvorming. Er zijn geen substantiële verschuivingen te constateren. In de praktijk blijkt dat petities die geïnitieerd worden door burgers weinig uithalen en ook *ePetities* slaagt er niet in om veel verandering teweeg te brengen⁷¹. Een petitie heeft geen formele status en onderwerpen van petities.nl sluiten vaak niet aan op de politieke agenda. Petitie zijn volgens bestuurders vaak te negatief of te weinig constructief opgesteld zodat politiek er niets mee kan. Daarnaast zijn er principiële bezwaren van bestuurders tegen directe vormen van democratie en emotionele bezwaren omdat ze vinden dat petities een deel van hun werk gaat overnemen. Ook de onwennigheid van bestuurders om met dit soort technieken om te gaan speelt een grote rol.

Op dit moment heeft de site 500 bezoekers maar het is niet duidelijk hoeveel gebruikers ook daadwerkelijk petities ondertekenen. De oprichters hebben wel een databestand met

⁷¹ <http://www.nrc.nl/binnenland/article789064.ece>

gebruikersgegevens in bezit maar hebben deze gegevens tot op heden nog niet geanalyseerd. Op de site is wel te zien dat ondertekenaars veelal affiniteit hebben met het onderwerp van de petitie op basis van hun beroep.

Ondanks de geringe impact heeft de site heeft wel twee successen gehad. Dit zijn de petitie die betrekking hadden op het Jacobskruiskruid⁷² en Open Source voor de overheid⁷³ omdat ze aantoonbaar tot resultaat hebben geleid. De kruiskruid-petitie heeft het probleem op de beleidsagenda gekregen en waterschappen tot ander beleid aangezet. De open source petitie heeft ertoe geleid dat de initiatiefnemers een miljoen euro van Brussel hebben gekregen en recent wet is geworden⁷⁴. Het succes van beide petitie is met name het gevolg van de inzet van petitionarissen. Interessant is dat de petitionarissen veel ondertekenaars hebben weten te mobiliseren via andere web.2.0 netwerken. In het geval van de Jacobskruiskruid-petitie zijn er vooral oproepen geplaatst op websites van dierenliefhebbers, paardenmaneges, boeren en andere belanghebbenden om de petitie te ondertekenen.⁷⁵

“Het gaat niet eens zozeer om het aantal ondertekeningen maar meer om het gewicht van deze ondertekeningen (bekenden, beslissers die tekenen), aldus Rustema. “De petitie zijn vooral gericht op lokaal niveau”, aldus oprichter Reinder Rustema. Een groot deel van de petitie heeft betrekking op stedelijke vraagstukken⁷⁶.

6. Kansen en bedreigingen en andere voorbeelden

Kansen voor de petitie.nl liggen vooral in het versterken van het netwerk en het beter benutten van het netwerkpotentieel van web 2.0. De mobilisatie van burgers om petitie te ondertekenen kan heel goed via bestaande websites. Het zou dubbelop zijn om dat over te doen op Petities.nl door bijvoorbeeld zelf de mogelijkheid voor weblogs aan te bieden. Een betere integratie van deze toepassing in andere websites staat ook op de agenda voor de volgende versie van de website. Zo zou men gemakkelijk op een hyve op www.hyves.nl een petitie op moeten kunnen nemen. Nu laat deze mogelijkheid nog te wensen over (naar het schijnt omdat dat technisch moeilijk is) en blijft het meestal bij een link. Tom Steinberg van MySociety heeft in Engeland de succesvolle nationale petitie site www.petitions.gov.uk geïnitieerd. Hij hamert altijd op het doorverwijzen van verschillende services. De petitionarissen van de Jacobskruiskruid-petitie hebben dat goed begrepen, maar anderen op Petities.nl moeten dat beter gaan doen (Rustema). Dit zou de mobilisatiekracht van een site als deze aanzienlijk kunnen verbeteren. Ook het sterker benutten van de communicatieve aspecten van web 2.0 zou ertoe kunnen bijdragen dat de betrokkenheid bij petitie wellicht toeneemt; dit kan door het toevoegen van een discussiemogelijkheid of door verbindingen te maken met plekken op het web waar de relevante discussies nu al worden gevoerd. Daarnaast wordt Petities.nl dankzij het eParticipatie-programma van het Ministerie van BZK de komende maanden grondig aangepast. Zo kunnen gemeenten het instrument eenvoudig gaan gebruiken zonder dat ze zelf een petitie-tool hoeven op te zetten. Elke burger kan als het goed is voor de eigen gemeente een ingang vinden op petitie.nl en petitie moeten gemakkelijk te integreren zijn in andere websites. Ook wordt er gezocht

⁷² <http://kruiskruid.petities.nl/>

⁷³ <http://opensource.petities.nl/>

⁷⁴ <http://www.webwereld.nl/articles/49037/kamer-bejubelt-actieplan-open-standaarden.html> De Tweede Kamer is onlangs akkoord gegaan met een actieplan voor open standaarden en open source software bij de overheid. Er komt zelfs een 'Open Standaard Brigade' én een openbaar meldpunt. Dit is onder meer het resultaat van de inzet van de petitionarissen.

⁷⁵ Bijvoorbeeld: <http://www.boeruh.com/viewtopic.php?t=1022> of

http://66.102.9.104/search?q=cache:0APYbR_RJF0J:www.kvth.nl/links.html+jacobskruiskruid+petitie&hl=nl&ct=cInk&cd=5&gl=nl

⁷⁶ <http://petities.nl/index.php?go=browse> vb. Verlaag OZB tarief gemeente Goirle/Volksvereniging Ons Ideaal te Zaandam/stichting Kattenhulp Delfland.

naar betrokkenheid van gemeenten om Petities.nl te gaan gebruiken. Almere en Groningen doen in deze fase al mee en we gaan onder andere met hun ervaring, een structuur opzetten die het gemeenten gemakkelijk moet maken om Petities.nl in te zetten (Rustema). De gemeenten moeten als 'overheid' bij burgers verwijzen naar het petitie-instrument. Een laagdrempeliger instrument dan het burgerinitiatief.

Risico van een toepassing als deze is dat het gebrek aan vertrouwen in de overheid en politiek van burgers verder wordt versterkt door de gebrekkige slagkracht en beïnvloedingsmogelijkheden van deze toepassing. Zoals reeds besproken, heeft een petitie geen formele status, is er bij de overheid weerstand tegen verandering (andere manier van politiek bedrijven), zijn petities vaak te negatief geformuleerd en sluiten onderwerpen van petities.nl vaak niet aan op de politieke agenda. Op dit moment is de impact minimaal. Er kan gesteld worden dat het slechts gaat om een digitalisering van het petitie-instrument. Er zijn weinig vernieuwende aspecten te constateren ten aanzien van de petities op papier. Web 2.0- applicaties als Petities.nl leiden wel tot discussies over "anders politiek handelen" en kunnen mogelijk in de toekomst een bijdrage leveren aan een verschuiving naar een meer directe vorm van democratie.

Contextvoorbeelden

De web 2.0 applicatie www.wijvertrouwenstemcomputersniet.nl is van een coalitie burgers die bezorgd zijn over de veiligheid en betrouwbaarheid van stemcomputers in de Nederlandse stemlokalen. In juli 2006 is deze website gelanceerd en is men begonnen met het vragen van aandacht voor het principiële punt dat stemcomputers de verkiezingen voor de burger oncontroleerbaar maken. Burgers vragen hier om een transparante overheid.

De actie was succesvol. De vooruitzichten zijn dat er voorlopig met rood potlood en papier gestemd wordt en dat stembiljetten handmatig geteld worden. De onbetrouwbaarheid van stemcomputers wordt onderbouwd met harde feiten gebaseerd op onderzoeksresultaten, die in wiki vorm werden gepubliceerd en aangevuld. Daarnaast bleek de computer ook geen geld te besparen maar juist duurder te zijn. Het succes is niet zozeer te danken aan de website zelf. Weliswaar is de structuur innovatief doordat gebruik wordt gemaakt van een wiki, maar beoordeelt op 'user created value' scoort de website laag omdat maar heel weinig mensen informatie toevoegden. Het succes is meer te danken aan de combinatie van website met het creëren van een mediahype op radio en TV. De overheid wordt onder druk gezet en is verplicht te reageren. Het onderwerp ligt zeer gevoelig omdat een niet- transparante overheid een bedreiging vormt voor de democratie. Dit heeft gevolgen voor de gehele samenleving. De combinatie van het leveren van harde feiten, het creëren van een mediahype en het onderwerp zelf (bedreiging van de democratie) leiden tot een succesvol resultaat. We zien hier een interessante verschuiving in de zin dat burgers m.b.v. deze toepassing direct proberen de beleidsagenda te beïnvloeden, maar niet via de reguliere kanalen van de representatieve democratie.

Een ander voorbeeld is www.meetup.com, een site waar mensen elkaar op kunnen zoeken op basis van gedeelde interesse/ woonplaats etc. De website stimuleert niet alleen virtuele ontmoetingen maar ook ontmoetingen in real life. Meetup werd vooral door politici inzet (voor de verkiezingen) om de achterban te mobiliseren (Dean/Joe Trippi). De campagne van Dean was zeer succesvol. In tegenstelling tot Petities.nl kunnen gebruikers hier met elkaar communiceren en ontmoetingen in 'real life' organiseren. Politici maken gebruik van de laagdrempeligheid van de website om met de burger in contact te komen. Meetup is net als Petities.nl voor iedereen toegankelijk,

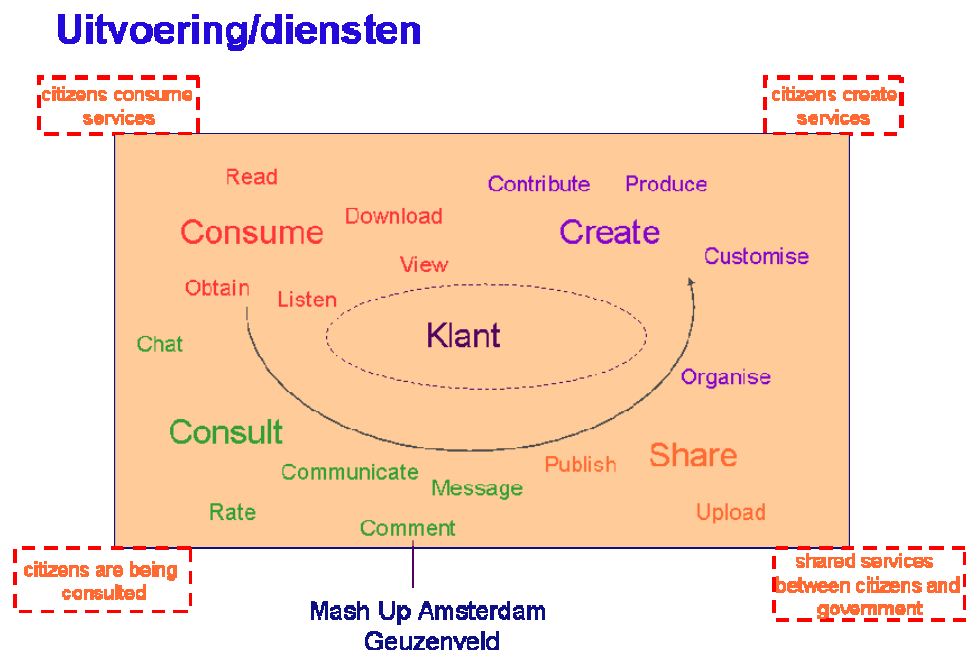
er is voor iedereen wat interessants te vinden en aan de registratie zijn geen kosten verbonden.

3.2.2 Case 2: Uitvoering van beleid: Meldingen openbare ruimte in Amsterdam Geuzenveld/Slotermeer

1. Methodologische aanpak

Voor de analyse van de case is vanzelfsprekend nauwkeurig gekeken naar de functionaliteiten van de site en haar directe omgeving, zoals de digitale formulieren die gebruikt worden om de klacht te melden. Zoals ook zal blijken uit de meer uitgebreide case omschrijving, biedt de site verder weinig informatie over bijvoorbeeld de achtergrond van het initiatief. Informatie over de achtergronden zoals gebruikt in de analyse is afkomstig van Dhr. Neuvel, projectleider van dit initiatief. Naast zijn bijdrage door middel van een telefonisch interview, heeft hij enkele interessante bronnen met ons gedeeld en gegevens over het gebruik van de tool beschikbaar gesteld. Ten slotte is er onderzoek gedaan naar soortgelijke initiatieven of andere voorbeelden die deze case zouden kunnen versterken. Op die manier wordt de case in een bredere (internationale) context geplaatst.

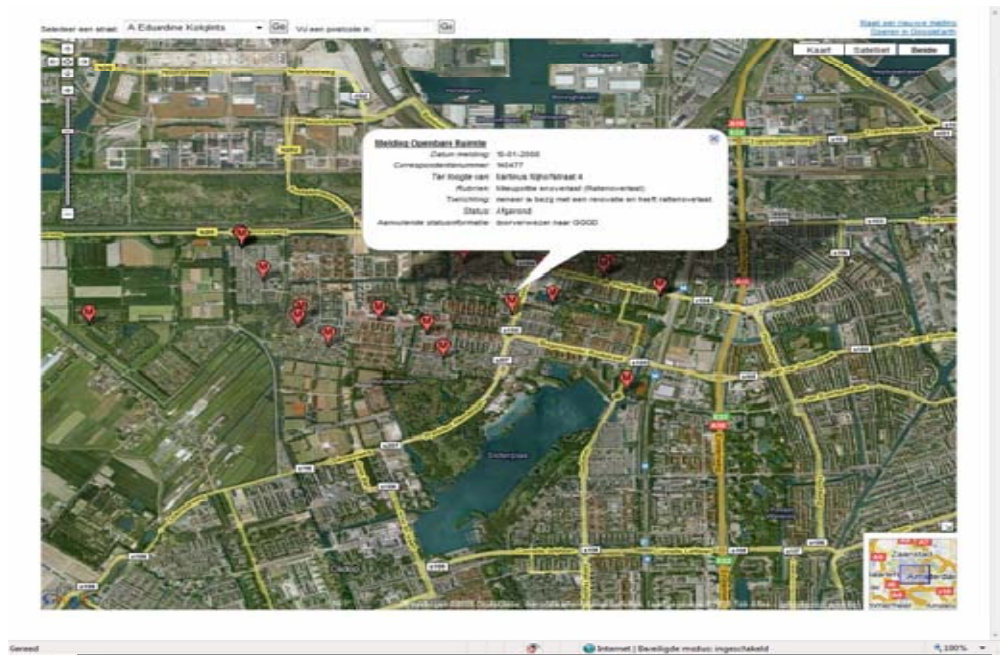
Figuur 10: Rollen van burgers bij Amsterdam Geuzenveld / Slotermeer case



2. Korte case beschrijving

Op een Google-map maakt het stadsdeel Amsterdam Geuzenveld zichtbaar welke zogenaamde *meldingen openbare ruimte* er zijn binnengekomen in de wijk. Deze case is dus een voorbeeld van een zogenaamde Google Mashup: doordat Google het mogelijk maakt Google maps te koppelen aan input van gebruikers, ontstaat de mogelijkheid om geo-ict in te zetten als instrument om burgers te informeren of locatiespecifieke informatie te publiceren. Google Mashups worden ook veelvuldig gecreëerd door private partijen (bijvoorbeeld Funda.nl) en door burgers, die voor hen

relevante informatie hangen in Google maps. Zie voor een overzicht bijvoorbeeld <http://googlemapsmania.blogspot.com/>.



Figuur 11: Screenshot Amsterdam-Geuzenveld

Lokale overheden houden zich steeds meer bezig met het digitaliseren van contacten met Digitale loketten zijn daar een goed voorbeeld van. Digitale systemen werken vaak efficiënter en kunnen de gemeente daardoor kosten besparen. Meevarend en voortbordurend op deze ontwikkeling, besloot stadsdeel Amsterdam Geuzenveld-Slotermeer om de zogenaamde Meldingen Openbare Ruimte (MOR) in een digitaal systeem te verwerken. Hierbij ging het niet alleen om het digitaliseren van telefonische meldingen, maar ook om het aanbieden van digitale formulieren, zodat bewoners in hun eigen tijd de melding bij het stadsdeel konden indienen. In 2006 is het stadsdeel begonnen met de digitale verwerking van meldingen in de openbare ruimte. Een bij de gemeente bekende softwareleverancier kwam met het idee om de meldingen te ontsluiten op het internet door middel van het gebruik van Google Maps. Begin 2007 is deze applicatie in gebruik genomen. Het doel van de website was niet alleen om klachtenafhandelingen efficiënter te laten verlopen, maar ook om deze processen meer transparant te maken voor de burger en op termijn te leren van de interactie die op deze manier gestalte krijgt.

Gebruikers van de website kunnen op de Google Map zien welke meldingen er in de wijk Geuzenveld-Slotermeer door bewoners gedaan zijn. Hierbij staat ook vermeld wanneer de melding gedaan is, op welke locatie de melding betrekking heeft, in welke rubriek de melding valt en wat de status van de melding is. Ook is er een korte toelichting op de melding te lezen. Bewoners kunnen via een digitaal formulier een melding doen: het is dus niet zo dat zij zelf direct via de Google maps applicatie melding doen op de site zelf; dit verloopt via een formulier dat dan door ambtenaren wordt bewerkt.

Het initiatief van Amsterdam Geuzenveld-Slotermeer richt zich duidelijk op een uitvoeringstaak van de overheid in het domein van de leefbaarheid van de openbare ruimte. De burger attendeert de gemeente op problemen in de openbare ruimte en verzoekt deze om de problemen op te lossen. Het digitale formulier onderscheidt problemen in verschillende milieugerelateerde rubrieken; afval (1), groen en water (2), milieupolitie en overlast (3), wegen, verkeer en straatmeubilair (4) en overig (5).

De applicatie wordt beheerd door de gemeente. In feite is de website een manier om de (voorheen voornamelijk) telefonische afhandeling van meldingen in de openbare ruimte inzichtelijk te maken. De meldingen die telefonisch binnenkomen, worden door telefonisten aan het digitale systeem toegevoegd waarop ze kunnen worden ontsloten op de website. De redactie van de content ligt, mede via deze medewerkers, bij de gemeente. Meldingen via digitale formulieren worden voor plaatsing gescreend op inhoud. Medewerkers voegen informatie toe over de status van de afhandeling. Twee dagen na afhandeling wordt de melding van de kaart verwijderd door het systeem. Zolang een melding niet is afgehandeld blijft die zichtbaar op de site.

In onderstaande tabel is te zien hoeveel meldingen er in 2007 gedaan zijn en hoe dit aantal zich verhoudt tot het totaal aan meldingen. De gegevens over de meldingen via het internet zijn alleen beschikbaar vanaf juni 2007. Eerdere cijfers waren niet representatief door intern gebruik. Opvallend is dat het percentage meldingen via internet schommelt rond de 12 %, met twee uitschieters in juni en oktober. Hier is geen directe verklaring voor.

Tabel 2: Aantal meldingen openbare ruimte Amsterdam-Geuzenveld

Maand	Aantal meldingen	% ten aanzien van Aantal Meldingen	Aantal meldingen via Internet	% ten aanzien van Aantal meldingen via Internet
Januari	300	7.2	0	0
Februari	212	5.1	0	0
Maart	279	6.7	0	0
April	281	6.8	0	0
Mei	423	10.2	0	0
Juni	348	8.4	68	23.1
Juli	357	8.6	30	10.2
Augustus	569	13.7	37	12.5
September	372	9	42	14.2
Oktober	590	14.2	75	25.4
November	387	9.3	39	13.2
December (tot 4-12-07)	35	0.8	4	1.4
Totaal	4153	100	295	100

Het is niet duidelijk hoeveel bezoekers de website trekt en wie deze bezoekers zijn. Vanzelfsprekend is de site hoofdzakelijk interessant voor inwoners van het stadsdeel.

3. Web 2.0

Gebruikersrollen en connectiviteit (benutting netwerkmogelijkheden)

Gebruikers kunnen zowel een actieve als een passieve rol vervullen op de website. Gebruikers van de website kunnen zien wat voor klachten er zijn ingediend en in welke status de klachtenafhandeling zich bevindt. Het kennisnemen van deze klachten is een passieve rol aan het begin van de waardeketen. Aan de andere kant van de keten kan een deel van de gebruikers min of meer actief bijdragen aan de website, door meldingen te doen. Deze klacht wordt zichtbaar voor anderen in de Google Mashup, hetgeen bijdraagt aan de transparantie van het handelen van de overheid. Het zou kunnen zijn dat sommige actieve gebruikers, actiever zijn dan anderen. Hoewel deze gegevens bekend zijn bij het stadsdeel, wordt het aantal meldingen per gebruiker niet transparant gemaakt door de redactie. Ook is niet bekend of de transparantie van de meldingen ertoe leidt dat meer gebruikers hun weg vinden naar deze vorm van burgerparticipatie.

De actieve gebruiker (de gebruiker die meldingen doet) woont naar aller waarschijnlijkheid zelf in het stadsdeel Amsterdam Geuzenveld-Slotermeer. Deelname aan het initiatief raakt het direct belang van deze gebruiker omdat het bij kan dragen aan de oplossing van problemen in de openbare ruimte en de leefbaarheid van de wijk.

Een van de karakteristieken van web 2.0 is dat de 'collectieve intelligentie' die latent aanwezig is onder gebruikers benut wordt door netwerkstructuren optimaal te gebruiken. Deze toepassing maakt in zekere zin onvoldoende gebruik van wat mogelijk is: gebruikers (burgers) doen in wezen op een klassieke manier een melding waarna die door de ambtenaren op 'moderne' wijze wordt bewerkt tot een bij deze toepassing passende melding. Overigens draagt dat zeker bij aan de transparantie van de uitvoeringspraktijk. Gebruikers kunnen zich weliswaar via deze website laten informeren over klachten die buurtbewoners hebben gemeld, maar kunnen niet via de site met elkaar communiceren of anderszins informatie of ervaringen met elkaar delen. Een mogelijkheid die web 2.0 hier zou kunnen bieden is dat je bijvoorbeeld naar aanleiding van een melding op zoek kunt gaan naar buurtbewoners en probeert om het probleem samen op te lossen met of zonder hulp van representanten van de lokale overheid.

Openheid

Passieve gebruikers kunnen kennisnemen van de gedane meldingen in de wijk zonder dat daar voorwaarden aan verbonden zijn. Actieve gebruikers, oftewel melders, moeten wel een aantal stappen doorlopen voordat de melding ook daadwerkelijk zichtbaar is. Op het digitale formulier wordt eerst gevraagd naar de aard van de klacht. Vervolgens wordt gevraagd om naam, adres, telefoonnummer en emailadres achter te laten. Pas na deze stappen kan het digitale formulier worden verstuurd. Wanneer de gebruiker precies op de hoogte wil worden gehouden van de genomen stappen om de melding op te nemen, moet deze inloggen via 'mijn loket' met de persoonlijke DigiD-code. Het doen van een melding is daarmee niet bijzonder toegankelijk en open.

Zoals ook al naar voren kwam in de case omschrijving, ligt het beheer bij de gemeente en ligt daar ook een redactie taak. Wanneer digitale meldingen door vorm of inhoud niet geschikt zijn voor plaatsing op de kaart, past een medewerker deze informatie aan zodat deze wel getoond kan worden. Hierdoor houdt de gemeente controle over datgene dat op de site geplaatst wordt en zit er nog een extra schakel tussen het bericht van de actieve gebruiker en de zichtbare melding op de Google-map.

Gebruikers onderling delen weinig informatie. Het is voor derden niet duidelijk wie precies de melding gedaan heeft en daarmee beperkt de gedeelde informatie zich tot de klacht zelf. Hoewel het duidelijk is dat de klachtmelder een inwoner is van de wijk Amsterdam Geuzenveld, blijft deze verder anoniem. Gebruikers kunnen mede daardoor onderling geen informatie uitwisselen en er is dan ook geen sprake van netwerkvorming. De vraag is overigens of in dit geval de beperkte openheid ten koste gaat van de kwaliteit van de site. Hoewel de hele wijk baat heeft bij de melding en afhandeling van problemen in de openbare ruimte, is een klachtenprocedure vaak een proces dat zich beperkt tot de melder en de oplossende instanties. De beperkte openheid en de beperkte deling van informatie hoeft daardoor in dit geval het doel van de website niet in de weg te staan. Het belang van de burger ligt vooral bij een snelle afhandeling van de melding; dat heeft op zichzelf niet veel met deze applicatie van doen, omdat dat meer een back-office kwestie is.

4. Motivaties

De actieve gebruiker die een klacht indient, wordt op verschillende manieren en in verschillende mate beloond. In de eerste plaats wordt de melding, na goedkeuring door een redactie, erkend door deze op de site te publiceren. Vervolgens wordt de gebruiker op de hoogte gehouden van de status waarin de klachtenafhandeling zich bevindt. De grootste beloning volgt wanneer de klacht is afgehandeld en het probleem van de melder is opgelost. Dat melding een motivatie is om van een bepaald probleem af te komen, is vrij logisch. De vraag die hier ook gesteld moet worden is wat de motivatie is om de klacht via deze weg af te handelen. Met het invullen van het digitale formulier verkiest de gebruiker het internet boven andere communicatie opties zoals het telefonisch melden. Het voordeel voor de gebruiker is dat deze niet afhankelijk is van openingstijden en wachttijden en zijn verhaal of probleem op eigen wijze en tijd kan formuleren.

De motivatie voor de lokale overheid om deze toepassing in te zetten is at de digitale aanname van meldingen tijd- en dus ook geldbesparend is. Meldingen kunnen sneller en efficiënter worden verwerkt. Ook profiteert het stadsdeel van de uitgebreide management- en beleidsinformatie die de statistieken opleveren. Daarnaast helpt deze manier van melden het stadsdeel om te voldoen aan de normen van Servicecode Amsterdam om 80% van de meldingen binnen 2 werkdagen af te ronden. Om het gebruik van het digitale formulier te bevorderen, wijst de gemeente telefonische melders op de beschikbaarheid van het digitale formulier en stuurt hij hen een e-mail over de afhandeling van hun klacht. Tenslotte draagt de toepassing bij aan 'goed bestuur', doordat de transparantie van het overheidshandelen wordt vergroot.

5. Impact

Zoals ook bleek uit de gebruikscijfers, worden er veel meldingen gedaan met betrekking tot de openbare ruimte. Een wisselend deel van deze meldingen wordt gedaan via het internet, maar ook de andere meldingen worden via de kaart ontsloten. Het is niet duidelijk hoeveel gebruikers, en dan met name inwoners van de wijk Amsterdam Geuzenveld, de site bezoeken en kennismaken van de gedane meldingen. Ook over de tevredenheid van de gebruikers kunnen geen uitspraken worden gedaan.

Bewoners van het stadsdeel Amsterdam Geuzenveld kunnen een melding plaatsen. Het initiatief om meldingen te ontsluiten en transparant te maken via Google Maps ligt bij

de lokale overheid, in dit geval het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer. Het is niet duidelijk of de applicatie leidt tot verschuivingen in de relatie tussen burger en overheid. Het initiatief van het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer zorgt zeker niet voor een enorme 'opschudding in de waarde keten', omdat gebruikers in feite nog steeds op een vrij traditionele manier hun meldingen doen. Alleen wat betreft het kennismaken van de afhandeling van hun melding is er wel wat veranderd: het is nu voor burgers beter zichtbaar wat met hun meldingen gebeurt en mogelijk versterkt dit ook de druk op de overheid zelf om de afhandeling te versnellen. Het is immers niet erg goed voor het imago van de lokale overheid als meldingen voortdurend de status van niet afgehandeld blijven houden. Daarover hebben we geen gegevens. Melders worden via e-mail op de hoogte gehouden, mits zij gebruik maken van het digitaal loket met DigiD.

De regie op de inhoud van de site ligt nog sterk bij de overheid zelf: er is een vrij hoge mate van sturing en controle vanuit de overheid, waardoor de burger slechts een beperkte bewegingsvrijheid en ruimte heeft om zelf waarde te creëren. De gemeente wil graag zicht houden op de geplaatste informatie en controleren of deze conform de regels en doelstellingen van de site is. Zo kan men voorkomen dat er informatie op de site geplaatst wordt die daar niet thuis hoort. Daarnaast wil de gemeente verifiëren of de informatie klopt en of deze uit de wijk komt doormiddel van de registratie van namen en adressen via het digitale formulier. De overheid deelt deze gegevens niet met andere gebruikers en waarborgt daarmee de privacy van de melders. Door deze traditionele structuur ontstaan er weinig nieuwe spanningsvelden voor de overheid. In vergelijking met de telefonische afhandeling van meldingen, verandert er, op de transparantie na, vrij weinig.

6. Kansen, bedreigingen en andere voorbeelden

De website mist zoals eerder gezegd veel kansen om gebruikers onderling met elkaar in verband te brengen. Er is geen sprake van dynamische netwerkactiviteiten op de site, terwijl de actieve gebruikers toch letterlijk dicht bij elkaar staan en een *community* vormen op basis van hun woonadres, waardoor in principe meer mogelijk is. Het verbinden van deze gebruikers zou zowel kansen als bedreigingen opleveren. Er is een kans dat het reageren op meldingen en op elkaar tot klaaggedrag en onvrede zou kunnen leiden. Wanneer het gaat om meldingen over zwerfafval is er kans dat dit door een wijkgenoot is veroorzaakt. Ook het uiten van onvrede over de afhandeling zou nadelig kunnen zijn.

Meer regie bij de gebruiker zou de case meer disruptief maken, waarbij er zowel kansen als bedreigingen mogelijk zijn. Op de Engelse website www.fixmystreet.com kunnen gebruikers foto's plaatsen van het probleem en eventueel zelf een update toevoegen. Daarnaast is dit initiatief al op veel grotere schaal actief. *FixMyStreet* is niet georganiseerd door een gemeente, maar via een intermediaire organisatie die meldingen doorstuurt naar de *local council*. De status van de klachten afhandeling is hier minder transparant, maar de website biedt meer functionaliteiten en geeft gebruikers bijvoorbeeld de optie om meldingen in hun omgeving te volgen met RSS Feeds.

Een andere kans ligt in de mogelijkheid om burgers te motiveren om zelf initiatief te nemen om het gemelde probleem op te lossen. Connectiviteit is hiervoor een voorwaarde. Een mooi voorbeeld is www.pledgebank.com. Op deze site, waar ook een Nederlandse versie van is (te vinden via laatstgenoemde link), kunnen beloftes worden

gedaan die zullen worden uitgevoerd onder de voorwaarde dat een bepaald aantal mensen zich aan dezelfde belofte houden. Een voorbeeld van een geslaagde belofte:

“Ik zal op 14 juli mijn relaties benaderen om 1 dag te adverteren voor het goede doel maar enkel indien 5 andere account managers uit de online advertising ook beloven mee doen.”⁷⁷

Het is denkbaar dat een dergelijke formule zou worden geïmplementeerd in een site over meldingen in de openbare ruimte. Buren kunnen elkaar op deze manier vinden en overwegen om samen de handen uit de mouwen te steken en zo samen bijvoorbeeld vuurwerkafval op te ruimen op nieuwjaarsdag. Op die manier kan getracht worden de connecties tussen gebruikers in te zetten om samen voor een beter bewoonbare wijk te zorgen. Een toepassing van een dergelijke formule impliceert mogelijk wel een nieuwe wijze van belastingvoering. Als burgers in toenemende mate taken van de overheid overnemen zullen ze ook een belastingkorting kunnen vragen. Dit is een reden waarom in de gemeente Voorst (zie verder) nog niet besloten is om burgers zelf taken te laten overnemen omdat eerst over dit dilemma nagedacht moet worden.

Een duidelijk risico van toepassingen als deze is dat de verhoogde transparantie zich uiteindelijk tegen de goede bedoelingen van de overheid gaat keren: als door back-office problemen de meldingen zelf niet tijdig kunnen worden afgehandeld, zal de transparantie op de site dit ook pijnlijk duidelijk maken en het vertrouwen in de overheid juist doen afnemen. In de gemeente Voorst, waar ze een vergelijkbare Google Mashup hebben, zijn ze in dat opzicht verder⁷⁸. Meldingen van burgers worden gekoppeld aan de GBA database. Niet alleen scheelt dat het uitvragen van gegevens van burgers en voorkomt het fouten, tegelijkertijd wordt het mogelijk om via ICT een realtime koppeling te maken met de back-office. Ook als de ambtenaar op straat is, ontvangt hij/zij een bericht en kan direct maatregelen nemen. Een tweede risico is dat toepassingen als deze juist de klaagcultuur versterken en het zelfoplossend vermogen van burgers juist minder aangesproken zal worden. Ervaringen in de gemeente Voorst leren dat dit wel meevalt. Holgers Peters van GemGids zegt dat het voor een gemeente vervelend kan zijn als er geklaagd wordt, maar het onderwerp publieke ruimte en de raakvlakken met verkeersveiligheid, openbare veiligheid en milieu, zijn nu eenmaal onderwerpen waar burgers zich snel druk om maken. Daar kan je niet omheen.

3.2.3 Case 3: Handhaving van beleid: www.stopkindersex.com

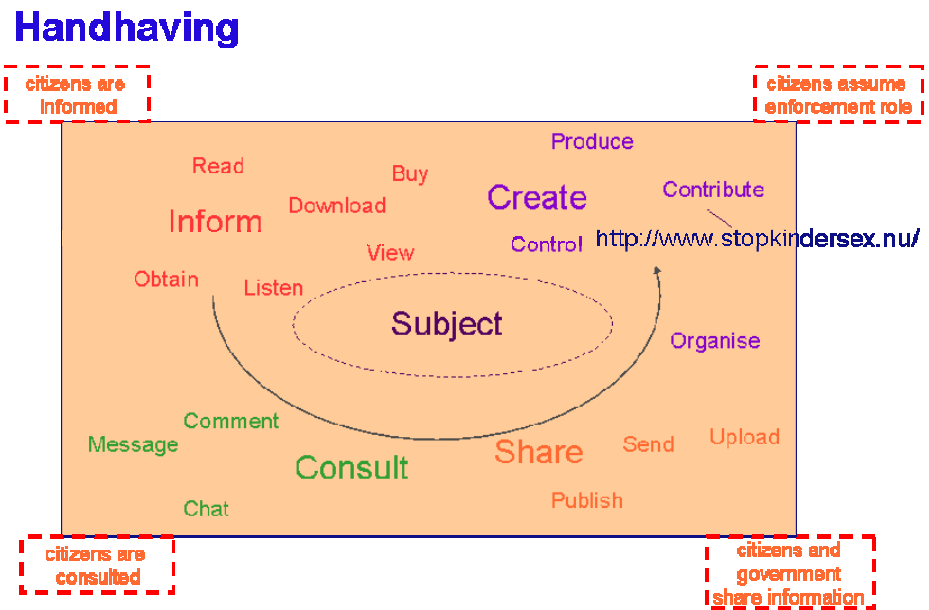
1. Methodologische aanpak

Voor deze analyse zijn verschillende bronnen geraadpleegd. Voor een beschrijving van het weblog StopKinderSex is de website grondig bestudeerd. De initiatiefneemster van StopKinderSex heeft door haar eigenzinnige manier van opereren veel media-aandacht gegenereerd. Om een goed beeld te krijgen van de ontwikkelingen rondom de website is daarom ook gebruik gemaakt van informatie gepubliceerd op weblogs en van verschillende krantenartikelen over deze site. Ook motivaties van gebruikers en initiatiefnemers om deel te nemen en de impact die dit heeft op burger-overheid relaties zijn beschreven aan de hand van bovenstaande informatiebronnen.

⁷⁷ <http://www.pledgebank.com/benvoorlander>

⁷⁸ <https://www.gemgids.nl/voorst/>

Figuur 12: Rollen van burgers bij Stopkindersex case



2. Beschrijving van de case

Aanleiding

www.stopkindersex.com is voortgekomen uit een kleinere website die in eerste instantie was opgezet om te ageren tegen de Partij voor Naastenliefde, Vrijheid & Diversiteit. StopKinderSex is inmiddels uitgegroeid tot een site die strijdt tegen kindermisbruik.

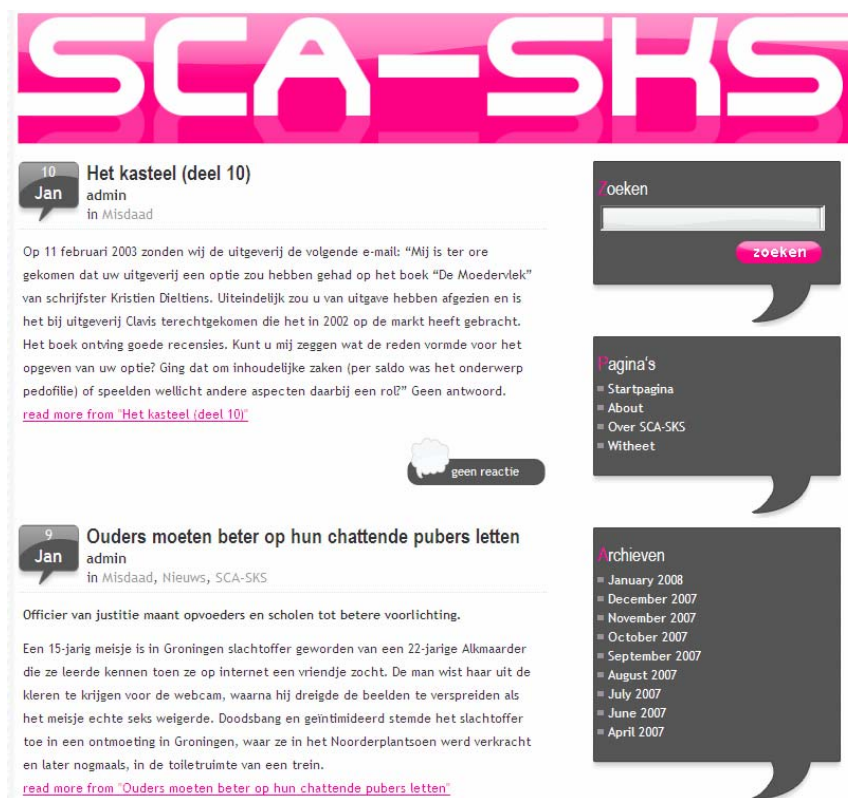
Oprichting

StopKinderSex is geen stichting of commerciële onderneming maar een privé blog van een groep vrijwilligers die anoniem opereren. Uit verschillende informatiebronnen op internet blijkt echter dat de oprichtster Yvonne van Hertum is, een huisvrouw uit Rotterdam die zich door niets of niemand laat weerhouden om pedofielen achter slot en grendel te krijgen. De “pedojaagster”, zoals zij in de media ook wel wordt genoemd, houdt er werkwijzen op na die niet door iedereen gewaardeerd kunnen worden. StopKinderSex is sinds 31 mei 2006 online maar is de afgelopen jaren enkele malen uit de lucht geweest onder andere als gevolg van bedreigingen aan het adres van Van Hertum. De site verschijnt steeds onder een ander webadres (www.stopkindersex.nu / www.stopkindersex.nl / www.stopkindersex.com etc). Op dit moment is de website in de vorm van een privéblog www.stopkindersex.com weer online.

Doelstelling

StopKinderSex is opgezet om aandacht te vragen voor de problematiek rondom pedofilie en cybercriminelen. Het doel van de weblog is om Grooming of Child Grooming in Nederland strafbaar te stellen. Met Grooming wordt bedoeld op het benaderen van kinderen, waarbij seksueel contact de uiteindelijke doelstelling is⁷⁹. Tevens is het uit de lucht halen van pedofiele websites ook één van de doelstellingen van www.stopkindersex.com. De website heeft geen winstoogmerk.

⁷⁹ <http://nl.wikipedia.org/wiki/Grooming>



Figuur 13: Screenshot Stop Kindersex

Beleidsdomein

StopKinderSex valt onder de overheidstaak 'toezicht en handhaving' en heeft specifiek betrekking op het beleidsdomein jeugdzorg.

3. Web 2.0

StopKinderSex heeft verschillende kenmerken die als web 2.0 gekarakteriseerd kunnen worden. Een van deze kenmerken is dat sociale netwerken de drijvende kracht zijn achter web 2.0 toepassingen. Op het weblog StopKinderSex wordt op verschillende manier gebruik gemaakt van de connectiviteit tussen gebruikers. Zij kunnen content plaatsen in de vorm van tekst en op elkaar reageren, mits zij geregistreerd zijn. Op deze manier vormen gebruikers een netwerk dat kennis en informatie uitwisselt. Ook kunnen er meldingen worden gedaan van pedofiele praktijken of bij herkenning van een van de kinderen op de foto's (gekopieerd van gesloten pedofiele fora). Dit impliceert dat gebruikers door middel van sociale controle en het delen van informatie een bijdrage kunnen leveren aan de opsporing van pedofielen. Daarnaast wordt er op de website met behulp van google maps informatie gedeeld over postcodegebieden waarin pedofielen woonachtig zijn. Gebruikers kunnen te allen tijde nieuwe meldingen doen van veroordeelde pedofielen in de wijk, de redactie plaatst deze gegevens vervolgens op de website. Het is niet mogelijk om als gebruiker zelf deze informatie aan Google maps toe te voegen.

Tabel 3: Functionaliteiten en beheer Stop Kindersex

Functionaliteiten	Omschrijving
Blog	Anonieme vrijwilligers van StopKinderSex plaatsen berichten die betrekking hebben op pedofilie/kindermisbruik. Gebruikers kunnen een reactie geven.
Registratie	Registratie op basis van e-mailadres. Zonder registratie is het niet mogelijk om content te plaatsen op de website.
Links	Links verwijzen naar websites tegen kindermisbruik, meldpunten en StopKinderSex gerelateerde onderwerpen.
RSS-feed	StopKinderSex gerelateerde onderwerpen.
Forum	Slachtofferhulp; informatie, discussieforum lotgenoten. Forum is ook toegankelijk voor niet-geregistreerden. Het is alleen niet mogelijk om content te plaatsen.
Google Maps applicatie	Aan de hand van postcodegebieden kan de gebruiker controleren of er pedofielen in de buurt wonen. Postcodegebied beperkt zicht tot de eerste 4 getallen (bijv. 9712 xx), omdat de rechter heeft bepaald dat niet de gehele postcode gepubliceerd mag worden.
Meldpunt "Wie o wie kent deze kinderen"	Aan de hand van foto's die gevonden zijn op gesloten pedofiele fora wordt er een oproep gedaan: "Wie herkent een van deze kinderen?"
Contact	beheer.sca@gmail.com
Beheer	
Content Management	<p>StopKinderSex heeft de afgelopen jaren voor nogal wat commotie gezorgd. Vrijwilligers van StopkinderSex hebben een zeer agressieve manier van opereren. Vermeende pedofielen worden in de val gelokt en vervolgens met persoonlijke gegevens op het blog van StopKinderSex geplaatst. De gegevens worden pas van de site verwijderd als de vermeende pedofiel per e-mail een kopie van zijn legitimatiebewijs opstuurt met daarbij de belofte om nooit meer een erotische chat te hebben met een kind. Laat de desbetreffende persoon niets van zich horen dan blijven de persoonlijke gegevens online staan met alle gevolgen van dien.⁸⁰</p> <p>Dit heeft voor veel discussie gezorgd rondom het privacyvraagstuk. Sinds kort plaatst de redactie alleen nog daadwerkelijk veroordeelde pedofielen (LNJ nummer) te controleren op (www.rechtspraak.nl). Het wordt nog steeds in twijfel getrokken of dit beleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. StopKinderSex is een privéblog. De redactie haalt content van de website die zij als onwenselijk ervaart.</p>
Financieel management	In het verleden stond er een oproep tot doneren op de website. Wat er precies met de donaties is gebeurd is onduidelijk. Deze oproep is inmiddels van de website verwijderd.

⁸⁰ <http://www.rtvnh.nl/nieuws/index.asp?newsid=65966>

Een ander kenmerk van web 2.0 is de hoge mate van openheid. Het weblog StopKinderSex lijkt in eerste instantie een open weblog te zijn omdat de gebruiker naar eigen inzicht een reactie kan formuleren. De redactie redigeert het weblog echter zorgvuldig en verwijdert alle content die als onwenselijk wordt ervaren. “Wij hebben een deleteknop en zijn niet bang deze te gebruiken”, aldus de redactie. Daarmee is volstrekt niet duidelijk in hoeverre de informatie op de site de gebruikersgemeenschap representeert of vooral de opvattingen van de initiatiefnemers.

4. *Motivaties*

De initiatiefneemster van StopKinderSex, Yvonne van Hertum, is een zeer gedreven vrouw die op basis van persoonlijke idealen de strijd tegen kindermisbruik aangaat. Zo gedreven, dat er geen rekening wordt gehouden met het schenden van het recht op privacy van (vermeende) pedofielen. De overheid is in november 2007 een onderzoek gestart naar de activiteiten van Yvonne van Hertum en haar kompanen.⁸¹ In het verleden is Van Hertum al tweemaal veroordeeld voor het plaatsen van persoonlijke informatie van vermeende pedofielen. De heren in kwestie bleken echter onschuldig. Sinds kort is er om deze reden nieuw beleid ingevoerd. Alleen veroordeelde pedofielen worden op de weblog geplaatst (dit is te controleren op www.rechtspraak.nl). Van Hertum opereert anoniem maar is door alle media-aandacht landelijk bekend geworden.

Motivaties van gebruikers om deel te nemen kunnen eveneens gebaseerd zijn op persoonlijke idealen. Dit blijkt uit reacties van gebruikers op dit blog. Zij dragen het initiatief een warm hart toe en plaatsen vaak op eigen weblogs een link naar StopKinderSex. Daarnaast zijn er onder de gebruikers ook slachtoffers van seksueel misbruik die het weblog bezoeken voor informatie of om te discussiëren met lotgenoten. Gebruikers registreren zich met een nickname en emailadres. Dit emailadres is niet zichtbaar op de website. Als gevolg van de anonimiteit zijn gebruikers geneigd gemakkelijker informatie te delen. Dit blijkt uit de zeer persoonlijke bijdragen op het forum van slachtoffers van seksueel misbruik. Een derde motief is nieuwsgierigheid, deze gebruikers leveren niet altijd een bijdrage aan de website in de vorm van content maar brengen simpelweg een bezoek aan het blog omdat kindermisbruik en de activiteiten van Van Hertum regelmatig in de media zijn verschenen.

5. *Impact*

Wanneer er gekeken wordt naar de doelstelling van StopKinderSex, dan heeft het weblog zowel een negatieve als een positieve (en tamelijk disruptieve) impact gehad. Negatief, in de zin van onterechte beschuldigingen aan het adres van vermeende pedofielen, waarmee deze site zich evident op het terrein van eigenrichting is gaan begeven. De bekendmaking van persoonlijke gegevens op de website heeft geleid tot ernstige schending van de privacy. De overheid heeft dan ook ingegrepen en heeft de site tijdelijk uit de lucht laten halen. De initiatiefneemster Van Hertum is tweemaal veroordeeld voor deze schending van privacy. Positieve impact zien we in de zin van veel indirecte media-aandacht voor kindermisbruik en het samenbrengen van slachtoffers van seksueel misbruik op een lotgenotenforum.

De website heeft duidelijk impact in termen van opschudding in de waardeketen en de burger-overheid relatie, omdat burgers taken met betrekking tot toezicht en handhaving in zekere zin overnemen. Dit heeft vervolgens weer tot ingrijpen van de overheid

⁸¹ <http://www.telegraaf.nl/binnenland/article52911211.ece>

geleid, en aanpassingen in de aanpak. Het voorbeeld illustreert wel dat de mogelijkheden van web 2.0 om dit soort disruptieve negatieve effecten te veroorzaken evident aanwezig zijn. Aan de andere kant zijn door de eigenzinnige manier van opereren van de oprichtster, ook weer veel actieve gebruikers afgehaakt omdat zij het niet eens waren met de activiteiten van Van Herum. Ex-leden zijn zelfs een website begonnen om mensen te waarschuwen voor de manier van werken van Yvonne van Hertum.⁸² De afname van geregistreerden en de negatieve mediahype rondom StopKinderSex illustreren ook dat potentiële risico's redelijk in de hand gehouden lijken te kunnen worden, mede ook door het 'zelfreinigend vermogen' dat ook aanwezig is in de onderliggende netwerken.

Bedreigingen om burgers te betrekken bij het beleidsdomein toezicht en handhaving liggen in eigenrichting door burgers. Er moeten zorgvuldige afwegingen gemaakt worden tussen het beschermen van de privacy versus het waarborgen van de veiligheid van burgers. Het bekend maken van persoonsgegevens kan veroordeelden kwetsbaar maken en kan leiden tot bedreigingen uit de samenleving aan het adres van de betreffende persoon. Het afschermen van deze persoonsgegevens vergroot daarentegen de kans op recidive, denk hierbij bijvoorbeeld aan veroordeelde pedofielen die na enkele jaren weer lesgeven op scholen.

Frank Smilda, teamleider van de divisie Recherche van de Politie Utrecht, heeft zelf 1,5 jaar geleden in zijn korps het initiatief genomen om verbinding te maken met burgers via een interactieve politiesite www.politieonderzoeken.nl, waarbij de recherche de hulp van de gewone burger inschakelt. Hij is van mening dat web 2.0 toepassingen wel degelijk bedreigingen kunnen vormen voor de privacy. Het is voor zowel politie als voor gemeenten van belang hier tegenreacties op te geven. Desalniettemin benadrukt Smilda dat het erg lastig blijft met deze nieuwe 'spelregels van de rechtstaat' om te gaan⁸³.

Tegelijkertijd bieden web 2.0 toepassingen ook kansen. Wanneer de site StopKinderSex een zekere morele verantwoordelijkheid in acht had genomen, had StopKinderSex een grote toegevoegde waarde kunnen hebben op het beleidsdomein handhaving en toezicht. Op basis van sociale controle kunnen pedofielen namelijk gemakkelijker gesignaleerd worden en kunnen slachtoffers van misbruik gevonden en geregistreerd worden. Met behulp van meldingen op basis van de foto's van kinderen op gesloten pedofiele fora en meldingen van pedofilie in het algemeen (allemaal 'collectieve intelligentie' die aanwezig is in sociale netwerken) kan door burgers een substantiële bijdrage geleverd worden aan de opsporing. De Google maps tool kan ook door meldingen van burgers geactualiseerd worden. Er liggen dus kansen voor de overheid om dit probleem samen op te lossen met de burger. www.politieonderzoeken.nl is hier een goed voorbeeld van. Er wordt volop gereageerd op de verschillende vragen, maar er worden ook allerlei theorieën gepresenteerd over het moordwapen en het motief van de dader. Woordvoerder Thomas Aling in Metro: "Ook deze theorieën bekijken we. Wie weet zit er iets bij waar we zelf nog niet aan gedacht hebben". Sommige bezoekers vinden dat er cruciale informatie over de moordzaak ontbreekt (over de verwondingen, over hoe lang de jongens dood was voordat hij gevonden werd, een tekening van de ligplaats en van de verwondingen op het lichaam etc.) en dat die toegevoegd zou moeten worden. Een bezoeker vraagt of er satellietfoto's van de dag van de moord beschikbaar zijn. Ook wordt er regelmatig steun voor de familie uitgesproken. Weer een andere bezoeker heeft informatie toegevoegd over het weer ("de avond van 29-03-1995 was kouder dan gemiddeld, rond het vriespunt. Verder stond er een wind van 4 to 5 beaufort vanuit het NNW")⁸⁴. Met deze web 2.0 toepassing wordt er succesvol gebruik gemaakt van sociale controle en wisdom of crowds. Burgers werken samen met

⁸² <http://overvonne.multiforum.nl/>

⁸³ <http://www.vngutrecht.nl/upload/pictures/20071123najaarscongres%20verslag%20themadeel.pdf>

⁸⁴ <http://www.frankwatching.com/archive/2006/12/12/politie-20/>

rechercheurs en fungeren op deze manier als zogenaamde burgerrechercheurs. Er wordt ruim baan gemaakt voor deze nieuwe manier van werken bij de politie, ook wel politie 2.0. genoemd.

6. Contextvoorbeelden

Een voorbeeld van een succesvolle web 2.0 toepassing die een verschuiving laat zijn van overheidstaken naar burgers is meldpunt cybercrime⁸⁵. Hier kunnen gebruikers seksueel misbruik anoniem melden. Omdat er achter deze site een betrouwbare overheidsorganisatie zit (politie) en liberale rechten als privacy in ogenschouw worden genomen, worden er veel meldingen gedaan en is de site succesvoller dan StopKinderSex. Ook de laagdrempeligheid van de website maakt dat gebruikers gemakkelijker contact opnemen. Een melding maken via deze site is niet hetzelfde als aangifte doen. Bij een aangifte stelt u de politie officieel in kennis van een strafbaar feit. De politie maakt dan een proces-verbaal op. Dat is bij een tip niet het geval. Via de website en de media maakt de site bekend welke resultaten er zijn geboekt. Deze transparante manier van handelen wekt vertrouwen. Op StopKinderSex is vaak niet duidelijk wat er met meldingen gebeurt.

Een voorbeeld van een web 2.0 toepassing die een bedreiging vormt voor eigenrichting is de Amerikaanse website <http://www.alertdude.com>. Op de site kun je je als gebruiker gratis registreren en kan er met behulp van een tool (Google maps) op straatnaam en postcode gezocht worden naar veroordeelde pedofielen. De misdadigers worden weergegeven op een kaartje in de vorm van een pictogram (poppetje). Wanneer je dit poppetje aanklikt verschijnt de veroordeelde pedofiel met naam, adres, e-mail, foto en strafblad in beeld. Voor 1,99 dollar per maand ontvangen geregistreerde gebruikers een update van pedofielen woonachtig in de door hen aangegeven gebieden. Op Alertdude.com wordt er in vergelijking met StopKinderSex veel meer persoonlijke gegevens vrijgegeven. Het online weergeven van gespecificeerde gegevens is een enorme inbreuk op de privacy van misdadigers die hun straf al hebben uitgezeten, maar is in de VS desondanks legaal⁸⁶. De Nederlandse rechter heeft geoordeeld dat het openbaar publiceren van gegevens die de privacy van burgers in gevaar brengt, ook als gaat het om mensen die mogelijk de openbare orde en veiligheid kunnen verstoren, te ver gaat. De Amerikaanse praktijk laat dus meer toe. Dit kan er ook toe leiden dat burgers het recht in eigen hand gaan nemen en bedreigingen uiten naar de veroordeelde.

⁸⁵ http://www.tiscali.nl/content/article/nwsmult/tips_stromen_binnen_bij_meldpunt_cybercrime/484294.htm

⁸⁶ Dit hangt samen met de zogenaamde 'Megans' law': de nabestaanden van een slachtoffer van een seksueel misdrijf, genaamd Megan, hebben bevochten dat staten informatie over seksuele delinquenten mogen publiceren in de vorm van een online sex offender registry website. Bovendien zijn ex-delinquenten verplicht om hun nieuwe verblijfplaats na verhuizing te registreren.

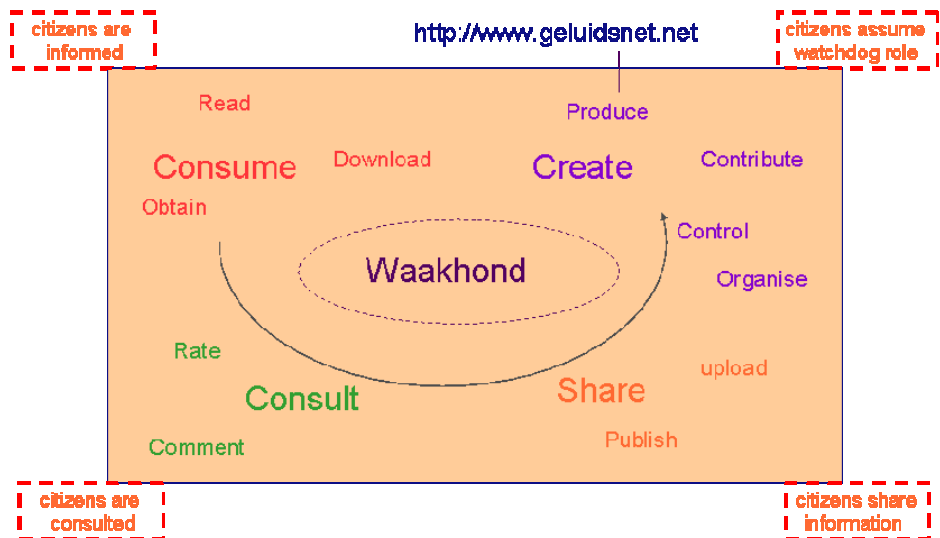
3.2.4 Case 4: Toezicht op beleid: Geluidsnet

1. Methodologische aanpak

Voor de analyse van deze case is uitgebreid gekeken naar de website en omliggende discussies over de (politieke) effecten van dit burgersnetwerk. Helaas is het niet gelukt om iemand van Geluidsnet zelf bereid te vinden om een en ander toe te lichten. Desalniettemin is het gelukt om een goed beeld te kunnen vormen van de case gezien het ruime aantal bronnen dat over dit onderwerp te vinden is.

Figuur 14: Rollen van burgers bij Geluidsnet case

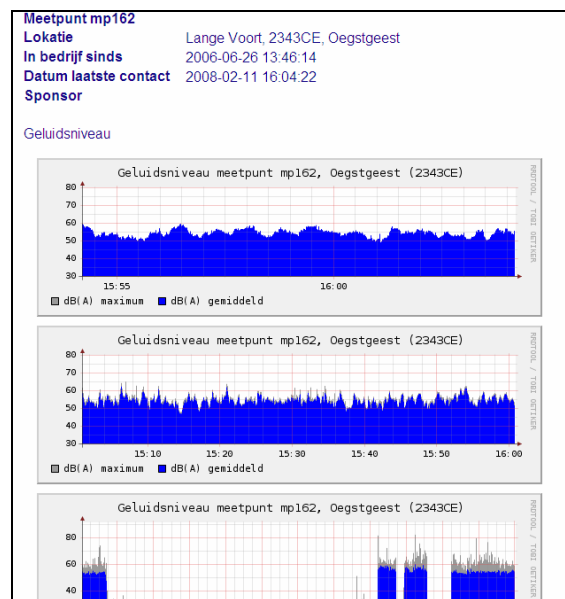
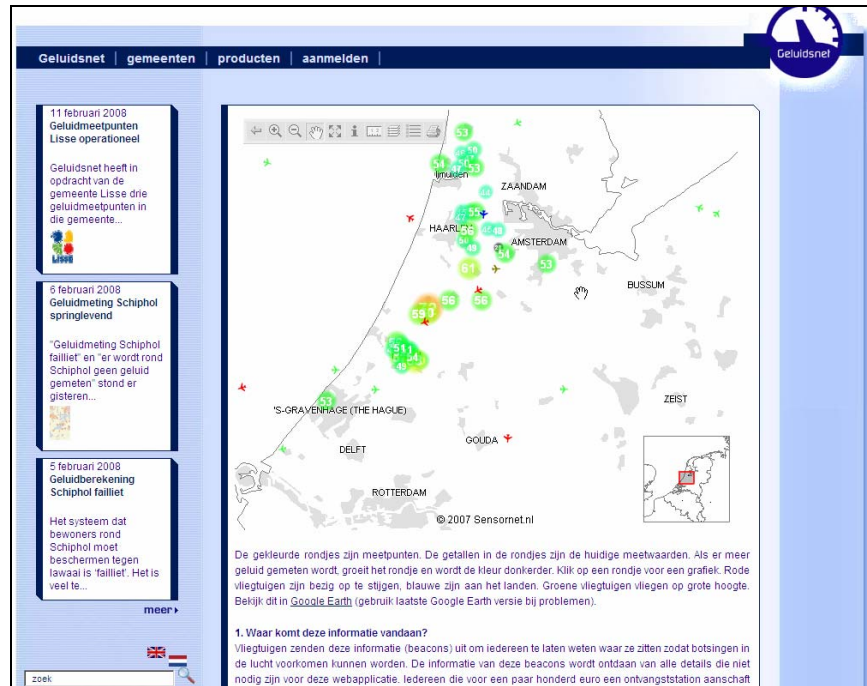
Toezicht



2. Case beschrijving

Geluidsnet is een inmiddels vrij bekend burgerinitiatief dat zich bezig houdt met het registreren van geluidsoverlast door vliegverkeer en industrieën. Geluidsnet heeft een uitgebreide website met veel informatie over het ontstaan van het initiatief, de resultaten van het project, relevante publicaties en bovenal een actueel beeld van geluidsproductie boven ons land.

Figuur 15 en 16: Screenshots Geluidsnet.nl



In 2004 concludeerde de overheid dat vliegtuiggeluid niet betrouwbaar gemeten kon worden en de geluidsnorm moest worden getoetst op basis van berekeningen. Deze berekeningen zijn voor burgers niet te doorgronden of te controleren. Geluidsnet is opgericht om wel degelijk te komen tot betrouwbare metingen, met als doel om meer transparantie te creëren op het gebied van milieu-informatie en er op die manier voor te zorgen dat er sturing plaats vindt op basis van feiten in plaats van op berekeningen⁸⁷. De geluidsregistraties worden in rapportages doorgestuurd aan gemeenten. Het initiatief tot het oprichten van dit geluidsmetingennetwerk kwam van burger René Post. Met een

⁸⁷ <http://www.geluidsnet.nl>

beperkte subsidie van de Digitale Pioniers-regeling is een betaalbaar meetpunt ontwikkeld en worden gegevens verzameld.

In 2004 is het project van start gegaan. Op de website is te zien waar vliegtuigen zich bevinden en welke metingen dat op dat moment oplevert, zoals te zien op beide screenshots. Op deze manier kunnen bezoekers van de website de overlast in de omgeving monitoren. Daarnaast kan men een hoop informatie inwinnen op de website. Er is informatie te vinden over de organisatie achter geluidsnet, recente nieuwsberichten, publicaties, vacatures en de verschillende producten die de organisatie levert voor luchtvaart en industrie. Daarnaast kunnen burgers zich aanmelden voor de plaatsing van een meetpunt op hun terrein en zo onderdeel uit gaan maken van het netwerk. Gemeenten kunnen daarnaast profiteren van de informatie die zij van Geluidsnet krijgen aangeleverd.

Geluidsnet heeft vijf medewerkers in dienst die alle taken organiseren. Hierbij kan gedacht worden aan het coördineren van plaatsingen, PR en website, accountbeheer etc. Daarnaast kunnen burgers zelf participeren door metingen te laten doen: er worden dan meetapparatuur bij hun huis geplaatst.

Het Geluidsnet-project raakt de toezichtstaak van de overheid. Maar de uitkomsten van Geluidsnet zijn ook van belang om geluidsnormen bij te stellen en om de discussie over Schiphol verder aan te zwengelen. In die zin heeft het ook een agendazettende rol. De discussies rondom geluidsoverlast raken aan diverse overheidsdomeinen zoals wetgeving, milieu, verkeer en vervoer. Daarnaast zorgt geluidsoverlast voor onvrede onder de omwonende burgers en is deze case dus interessant voor het vertrouwen in de overheid⁸⁸.

De gebruikers zijn voornamelijk particulieren. “Er kijken op elk willekeurig moment wel zestig tot zeventig mensen, zeker sinds op de site niet alleen de geluidsniveaus maar ook de vliegbewegingen precies te volgen zijn. Onze bezoekers zijn mensen die last hebben van vliegtuigen, maar ook mensen die er wild enthousiast over zijn.”⁸⁹

3. Web 2.0

Gebruikersrollen en connectiviteit (benutting netwerkmogelijkheden)

Binnen de domeinen van de website vervullen gebruikers tamelijk passieve rollen. Ze kunnen zich verdiepen in de beschikbare informatie en volgen hoe geluidsoverlast zich ontwikkelt. Wanneer men naar de bredere context kijkt en de doelstellingen van de website in acht neemt, zijn er echter meer gebruikersrollen weggelegd. De informatie die de passieve gebruiker kan consumeren, wordt namelijk aangeleverd door een andere soort gebruiker die deze informatie organiseert, deelt en op die manier bijdraagt aan de verspreiding. Hoe meer van dit soort gebruikers metingen doen, hoe krachtiger het netwerk wordt; meer metingen leiden tot betere en nauwkeurigere informatie. Deze informatie wordt doorgespeeld aan belanghebbende partijen zoals gemeenten, waardoor er sprake is van een soort cocreatie. De connectiviteit tussen gebruikers is daarvoor essentieel: de meetapparatuur die bij omwonenden is geïnstalleerd en met elkaar verbonden is wordt gebruikt om een betrouwbaar netwerk te vormen. Door het netwerk wordt data verzameld die leidt tot het genereren van objectieve data en kennis over de geluidsoverlast. De kracht van het netwerk en deze informatie is direct gerelateerd aan

⁸⁸ <http://www.geluidsnet.nl/geluidsnet/publicaties/lees-meer/artikel/172/>

⁸⁹ <http://www.geluidsnet.nl/geluidsnet/nieuws/lees-meer/artikel/172/>

het aantal gebruikers. Toch is de benutting van deze connectiviteit niet optimaal. Gebruikers zijn onderling verbonden door de databijdrage, maar hebben geen mogelijkheden om verder ook onderling te communiceren over de resultaten van hun bijdrage.

Over de mate van regie bij de gebruiker valt dan ook te discussiëren. Voorop kan worden gesteld dat de regie niet bij de overheid ligt. Het gaat hier om een burgerinitiatief en de organisatie achter Geluidsnet (Sensornet) is verantwoordelijk voor de oprichting van het netwerk en het verzamelen van gebruikers. De actieve deelnemers hebben echter zelf weinig in te brengen over de vorm van het netwerk en de inzet van de resultaten. Dit is deels verklaarbaar door de aard van het initiatief. Voor de betrouwbaarheid van de gegevens is het immers noodzakelijk dat alle metingen op eenzelfde manier worden verricht en ingezet.

Openheid

Geluidsnet maakt via een cybercentre in Amsterdam gebruik van een razendsnelle internetverbinding. Op deze server wordt verschillende open-source software gebruikt. De informatie op de software, de resultaten van de metingen, worden direct zichtbaar gemaakt op de website. De website en de informatie over de metingen is voor iedereen toegankelijk. Om actief deel te nemen moet de gebruiker wel aan een aantal, met name technische voorwaarden voldoen.

Het luchtverkeer en het geluid dat hier bij komt kijken is mooi in kaart gebracht en is voortdurend in beweging. Dit is echter wel de enige vorm van ‘multimedialiteit’ die de website bevat. Door de constante verversing van de meetresultaten, is het geheel zeer dynamisch. De bezoeker van de site komt nauwelijks iets te weten over de actieve gebruikers. Hoewel transparant wordt gemaakt hoeveel geluidsoverlast er wordt veroorzaakt, worden er verder weinig inhoudelijke gegevens gedeeld. Desalniettemin wordt wel zichtbaar dat er metingen door burgers gedaan worden en hoeveel van deze meetpunten er zijn. Ook wordt vermeld als er nieuwe meetpunten worden toegevoegd. Daardoor wordt de dynamiek van het initiatief transparant gemaakt. Het netwerk blijft in ontwikkeling.

4. Motivaties

Bezoekers van Geluidsnet.nl kunnen vooral veel informatie inwinnen over geluidsoverlast en de registratie ervan. Deelnemers aan het meetnetwerk kunnen zien hoeveel decibellen er worden veroorzaakt en welke collectieve resultaten er worden geboekt. Hoewel er hier een duidelijk verschil zit in het belang en de betrokkenheid van gebruikers, verschillen de activiteiten nauwelijks. Gesteld kan worden dat het merendeel van de bezoekers van Geluidsnet.nl zelf hinder ondervindt van het geluid van de overvliegende vliegtuigen. Dit versterkt het gedeelde normbesef en het belang om bij te dragen aan een objectieve geluidsmeting waardoor beslissingen die overlast moeten oplossen op waarheidsgetrouwe gegevens kunnen worden gebaseerd.

Deelnemers aan het geluidsnet ondervinden over het algemeen zelf hinder van de overkomende vliegtuigen. Het correct registreren van deze overlast kan bijdragen aan beleidsvorming die geluidshinder tegengaat. Objectieve registratie is hiervoor een voorwaarde, zo stellen de oprichters van de site. Op deze manier worden deelnemers beloond voor hun inzet voor het netwerk. Meer concreet worden zij beloond omdat hun metingen transparant worden gemaakt op de kaarten op de website.

Hoewel de overheid niet deelneemt aan het initiatief, kiezen zowel de landelijke als lokale overheden er inmiddels voor om gebruik te maken van de gegevens zoals die door Geluidsnet gepresenteerd worden. Overheden profiteren van feitelijke gegevens over de overlast en kunnen hierdoor hun beter beleid op afstemmen dan op schattingen.

5. Impact

Geluidsnet is een burgerinitiatief en gestart zonder betrokkenheid van Schiphol of de overheid. De initiatiefnemers constateerden een foute vooronderstelling bij zowel overheid als Schiphol, namelijk dat geluidsoverlast van vliegtuigen niet objectief meetbaar is. Als tegengeluid is deze beweging gestart om geluidsoverlast op betrouwbare en objectieve wijze in kaart te brengen en de cijfers te presenteren aan de overheid. De gedachte erachter was dat de meetcijfers ook gebruikt kunnen worden door de commissie Eversdijk die gaat over de handhaving van geluidsnormen van Schiphol.

Voorheen werd de problematiek van geluidsoverlast besproken aan de hand van andere berekeningen aan de hand van de KostenEenheden-norm. Deze berekeningen, die uit gaat van het aantal vluchten dat overkomt, het lawaai in decibel per vliegtuig en het tijdstip van de dag, zijn gebaseerd op computermodellen⁹⁰ en schattingen. Toch is de geluidshinder alleen maar afgenomen, als je Schiphol mag geloven. Deze stelling wordt ondersteund door een wettelijke geluidsnorm die de werkelijke ervaren hinder steeds minder dekt: de Ke-norm. Dit zijn de zo genaamde 'Kosten Eenheden', vernoemd naar de voorzitter van de commissie die in de jaren '60 deze norm voorstelde, de heer Kosten. Kosteneenheden geven de gemiddelde geluidsbelasting aan over een jaar, gerelateerd aan drie aspecten: het aantal vluchten dat overkomt, het lawaai in decibel dB(A) per vliegtuig en het tijdstip van de dag. In dit systeem worden zones bepaald met maximaal toegestane geluidshinder. De meest bekende is de '35 Ke-zone', de zeer-zware-hinder-zone. De wet beperkt zich tot dit gebied, terwijl de hinder veel verder reikt dan deze zone. Bij het stelsel van start- en landingsbanen mogen niet meer dan 15.100 woningen binnen de 35 Ke zone staan. De berekeningen zijn gebaseerd op computermodellen en niet op de daadwerkelijk gemeten geluidsproductie. Ook wordt in de berekeningen alleen het vliegtuiglawaai boven de 65 dB(A) meegeteld. Dit niet meetellen van alle lawaai onder de 65 dB(A) heet 'de afkap'. Maar 65 decibel kan ook wel degelijk geluidsoverlast opleveren: dit is te vergelijken met het geluidsniveau in een kantine.

Deze berekeningen dienden als basis voor de discussies en de daarna te nemen beleidsmatige stappen. Wanneer zou blijken dat de problematiek in de praktijk groter is dan men op basis van de berekeningen veronderstelde, is de oplossing naar verwachting niet toereikend. Dit was in het nadeel van die burgers die last hebben van de door vliegtuigen veroorzaakte geluidshinder.

Geluidsnet werd aanvankelijk met enige scepsis door Schiphol en de overheid bekeken. De overheid vroeg zich af of burgers metingen wel objectief konden verrichten. Om de kwaliteit van de metingen te waarborgen heeft Geluidsnet een Raad van Toezicht ingesteld met onafhankelijke deskundigen van de TU Delft en TNO die hun expertise inbrachten. Dit is een belangrijke manier geweest om Geluidsnet acceptabeler te maken voor zowel Schiphol als de overheid. Uiteindelijk zijn de uitkomsten van Geluidsnet mede agendazettend geworden voor de Commissie Eversdijk, een commissie die advies uitbracht over vliegtuiglawaai rond Schiphol.

⁹⁰ <http://www.milieudefensie.nl/verkeer/publicaties/infobladen/infobladen.htm>

De resultaten zijn opvallend. In een interview met Trouw vertelt de heer Eversdijk dat er veel wantrouwen bestond bij omwonenden: “Ze voelen zich belazerd, en vaak hebben ze nog gelijk ook.”⁹¹ De commissie heeft zich gericht op het feitelijk meten van vliegtuiglawaai, waar de overheid dat slechts op 35 punten rond Schiphol via theoretische modellen becijfert. “Wij zaten met onze metingen vrijwel steeds boven die berekeningen.”⁹²

In een artikel van de Digitale Pioniers werd zelfs gesproken van een cultuuromslag. “Bij de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid (‘Commissie Eversdijk’) heeft een cultuuromslag plaatsgevonden. Door de beïnvloeding van de agenda rapporteren ze, naast normhandhaving, aan de Tweede kamer ook over geluidsmetingen in het kader van informatievoorziening. Ook is er een voorzichtige Europese samenwerking met contacten in Duitsland. Hierdoor ontvangt Geluids.net hardwarevoorstellen en loopt naar verwachting binnenkort de rapportage via een server in Frankfurt.”⁹³

Deze berichten zijn al wel enigszins gedateerd (periode 2004-2006). Geluidsnet heeft inmiddels de verwachtingen waargemaakt en zijn netwerk uitgebreid en daarmee een meer solide positie in de discussie verworven. De impact van dit initiatief is dus zeer behoorlijk te noemen.

De impact door de waardecreatie door gebruikers is in deze case aanzienlijk en ook disruptief: Waar de overheid zich voorheen baseerde op eigen bronnen en schattingen, maken zij nu primair gebruik van de resultaten van een burgernetwerk. Hiermee wordt de regie uit handen gegeven en staat de overheid zelf deels aan de zijlijn als het gaat om de verzameling van feitelijke gegevens. Geluidsnet zal niet de enige bron zijn. Ook Schiphol heeft op verzoek van de gegevens van het Noise Monitoring System, het eigen metingennetwerk, transparant gemaakt. Op deze manier heeft Geluidsnet ook aanleiding gegeven tot een grote mate van transparantie. Doordat burgers nu ook metingen verrichten zien we hier een mooi voorbeeld van *countervailing powers*.

6 Kansen en bedreigingen en andere voorbeelden

Deze nieuwe toepassing die leidt tot een nieuwe informatiebron voor de overheid kan als disruptief worden gezien. De overheid wordt als het ware gedwongen om een nieuwe positie in te nemen in het vigerende krachtenveld. Er werd al getwijfeld aan de toereikendheid van oude gegevens als het ging om het inschatten van overlast. Door de validatie door onafhankelijke experts is Geluidsnet als betrouwbaar bestempeld en zou het moeilijk zijn voor de overheid om deze cijfers naast zich neer te leggen.

Dit biedt zowel kansen als bedreigingen. Zoals eerder gezegd ontstaat er meer openheid in data; er ontstaat meer transparantie. Ook zijn gegevens meer betrouwbaar (in vergelijking met wat beschikbaar was). Enerzijds biedt dit waardevolle informatie voor de overheid om conclusies op te baseren en te komen tot een betere besluitvorming. Anderzijds ontstaat er meer controle door burgers. Dit kan druk leggen op zowel overheden als betrokken instanties zoals Schiphol.

Het succes van Geluidsnet biedt ook kansen voor andere domeinen. Op <http://www.rechtomteweten.nl> draaide al een pilot voor het meten en ontsluiten van gegevens over vervuiling in de omgeving van grote industrieën. Het doel van deze

⁹¹ http://archieftrouw.nl/artikel?REC=TR_ART_00076563

⁹² http://archieftrouw.nl/artikel?REC=TR_ART_00076563

⁹³ <http://www.digitalepioniers.nl/Geluidsnet>

website, die inmiddels alleen ter illustratie nog zichtbaar is, was om zichtbaar te maken wat het risico was op kanker in bepaalde delen van het land.

Op de Amerikaanse site <http://www.publicintegrity.org/superfund/> wordt kritisch gekeken naar de vorderingen van de overheid als het gaat om het nastreven van doelstellingen omtrent *toxic waste*. Deze site van onderzoeksjournalisten informeert burgers; verwijst hen naar informatiebronnen en maakt inzichtelijk welke problemen er blijven spelen en wat er aan gedaan wordt. Er staan verhalen op van mensen die het slachtoffer zijn van vervuiling, recent nieuws en artikelen en er wordt doorverwezen naar betrokken instanties door de VS. Het transparant maken van informatie kan op deze manier gekoppeld worden op verschillende manieren met als doel om problemen onder de aandacht te krijgen bij burgers. Dit vergroot het bewustzijn en betreft hen meer bij de politieke agenda.

4 Conclusies

4.1 Introductie

In deze gezamenlijke verkenning van het Ministerie van BZK en TNO stond de vraag centraal wat de opkomst van het fenomeen web 2.0 betekent voor het openbaar bestuur en de publieke sector. In de afgelopen jaren heeft een nieuwe generatie van internet toepassingen het licht gezien die niet alleen op grote schaal wordt gebruikt, maar ook opmerkelijk veel ruimte biedt voor actieve gebruikersparticipatie. We hebben in dat licht hierboven de opkomst van web 2.0 beschreven als een teken van ‘radicale emancipatie’ van de ICT-gebruiker. Juist dat aspect van web 2.0 roept allerlei vragen op over de mogelijke implicaties voor de relatie overheid/burger en over het functioneren van de overheid en het openbaar bestuur. Web 2.0 maakt nieuwe vormen van communicatie en samenwerking tussen overheid en burgers mogelijk en geeft een nieuwe impuls aan burgerparticipatie. Leadbeater en Cottam stellen zelfs dat we in de toekomst misschien wel toe groeien naar een ‘user generated state’. De mogelijkheden van web 2.0 leiden er wellicht toe dat de burger steeds meer zelf gaat voorzien in wat voorheen door de overheid verzorgde publieke taken waren. Dit biedt enerzijds kansen voor de verbetering van bijvoorbeeld de publieke dienstverlening of voor de versterking van de democratische participatie van burgers. Anderzijds zijn er echter ook risico’s verbonden aan de opkomst van web 2.0. Zo wordt in de literatuur gewaarschuwd voor trivialisering van het publieke belang, eigenrichting, cliëntelisme, versterking van de klaagcultuur en het gelijk van de ‘grote bek’.

Web 2.0 krijgt veel aandacht in de media en het publieke debat, maar desondanks is er nog maar weinig systematisch onderzoek naar gedaan, waarschijnlijk vanwege de turbulente opkomst en groei van dit fenomeen. Veel van de assumpties over web 2.0 blijven daardoor nog enigszins in de lucht hangen⁹⁴. Tegen die achtergrond is door TNO de onderhavige theoretische en empirische verkenning van de impact van de Web 2.0 trend voor overheid en het openbaar bestuur gedaan. De volgende vragen zijn daarbij gesteld:

1. Wat zijn de karakteristieken van de Web 2.0 trend?
2. Hoe werken deze karakteristieken door in het publieke domein?
3. Wat is daarvan de potentiële impact voor overheid en openbaar bestuur?
4. Hoe zien we dat terug in een aantal concrete cases?

Op basis van literatuurstudie is het verschijnsel web 2.0 nader afgebakend en is beschreven hoe dit begint door te werken in het publieke domein. Daarbij kwam aan de orde in hoeverre sprake is van veranderende gedragingen, waarden, taken en rollen van zowel overheid als burgers. Onze bijzondere aandacht ging daarbij uit naar potentieel *disruptieve* effecten van de toepassing van web 2.0 in het publieke domein, in zowel positieve als negatieve zin (kansen en risico’s). Disruptief is hier vooral opgevat als: substantiële verschuivingen in de relatie overheid/burger, die bijvoorbeeld nopen tot een andere manier van het organiseren van de publieke dienstverlening. De resultaten van deze theoretische verkenning zijn beschreven in hoofdstuk 2 van dit rapport.

⁹⁴ TNO ontwikkelt momenteel de zogenaamde Web 2.0 Monitor, waarmee ontwikkelingen op het terrein van web 2.0 op een systematische manier in kaart kunnen worden gebracht en gevolgd. Daarmee zou voor een belangrijk deel in deze lacune kunnen worden voorzien.

Op basis van de theoretische verkenning is ook een kleine empirische verkenning uitgevoerd in de vorm van een viertal casestudies. Om het openbaar bestuur en de publieke sector goed te representeren is gekozen voor cases die de gehele beleidscyclus afdekken, ofwel de vier 'domeinen voor publieke waardecreatie' (zoals wij dat in deze studie hebben aangeduid). Die domeinen zijn in de volgende tabel schematisch weergegeven, inclusief de daarbij geselecteerde cases:

Tabel 4: Domeinen van publieke waardecreatie en geselecteerde cases

'Public value' domein	Kern relatie overheid/burger	Rol van de burger	Case
Agendering van beleid	Democratie	Citoyen	Petities.nl
Uitvoering van beleid	Dienstverlening	Klant	Melding overlast openbare ruimte Geuzenveld
Handhaving van beleid	Surveillance/repressie	Subject	Stopkindersex.com
Toezicht op beleid	Rekenschap en verantwoording	Waakhond	Geluidsnet.nl

Elke casestudie beslaat een hoofdcase en een aantal vergelijkbare voorbeelden in binnen- en buitenland. Bij de selectie is gelet op cases die meer en minder disruptief zijn, en vanuit dat perspectief inzicht geven in toekomstige kansen en bedreigingen.

1. Agendering/beleidsvorming:

- Hoofdcase: <http://www.petities.nl>
- Andere voorbeelden:
 - <http://www.wijvertrouwenstemcomputersniet.nl>
 - <http://www.onlinepetitions.com>
 - <http://www.meetup.com>

2. Uitvoering/dienstverlening:

- Hoofdcase: Melding wijkoverlast Amsterdam Geuzenveld-Slotermeer
<http://mor.amsterdam.asp4all.nl/MORGeuzenveld.aspx>
- Andere voorbeelden:
 - <http://www.fixmystreet.com>
 - <http://www.pledgebank.com>
 - <https://www.gemgids.nl/voorst/>

3. Handhaving:

- Hoofdcase <http://www.stopkindersex.nl>
- Ander voorbeeld:
 - <http://www.altertdude.com>
 - <http://www.politieonderzoeken.nl>

4. Toezicht:

- Hoofdcase: <http://www.geluidsnet.nl>
- Andere voorbeelden:
 - <http://www.publicintegrity.org/superfund>
 - <http://www.rechtomteweten.nl>

In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste bevindingen van onze verkenning door de resultaten van de casestudies te koppelen aan de hoofdlijnen van het conceptuele kader. Dit resulteert in enkele aanbevelingen voor het Ministerie van BZK. In die aanbevelingen zijn de resultaten van een workshop die halverwege het onderzoek heeft plaatsgevonden, meegenomen (zie Bijlage 1). In deze workshop werden de eerste bevindingen van het onderzoek gepresenteerd aan mensen die werkzaam zijn bij verschillende beleidsdepartementen en is een discussie gevoerd over de mogelijke impact van web 2.0 voor overheid en openbaar bestuur. Die discussie spitste zich toe op kansen en bedreigingen die op grond daarvan werden gesignaleerd.

4.2 **De impact van web 2.0 voor overheid en openbaar bestuur: bevindingen in de casestudies**

In de analyse hebben we ons op twee hoofdvragen gericht. In de eerste plaats de vraag in hoeverre we de cases kunnen zien als echte web 2.0 initiatieven en in de tweede plaats, wat de mogelijke impact is van web 2.0 op de relatie overheid/burger en de consequenties daarvan voor openbaar bestuur en publieke sector.

Web 2.0 karakteristieken van de cases

In de meer generieke verkenning van web 2.0 hebben we geconcludeerd dat op basis van verschillende publicaties de volgende omschrijving van dit fenomeen kan worden gegeven:

- Het ontstaan van dienstenplatformen, op het web waar gebruikers zich kunnen organiseren, samenwerken, vriendschappen onderhouden, delen, ruilen, handelen en/of creëren.
- Deze platformen faciliteren niet exclusieve (open) en laagdrempelige toegang, waardoor de actieve inbreng van grote aantallen gebruikers mogelijk is.
- De waarde van een platform of dienst bestaat uit de aggregatie van de collectieve kennis van de gebruikersgemeenschap.
- De gebruikers krijgen hierdoor een grote(re) rol bij het produceren van waarde in (web)diensten.

Een van de belangrijkste onderscheidende karakteristieken van web 2.0 is dus dat het creëren van waarde sterker dan voorheen ('web 1.0') bij de gebruiker gelegd kan worden. De kracht van web 2.0 is gelegen in het ontsluiten van die *user created value*: het actief en slim benutten van wat wel de *wisdom of the crowds* wordt genoemd, de *tacit knowledge* van gebruikers die door hun sociale netwerken te mobiliseren expliciet gemaakt kan worden en daardoor beter benut kan worden. Het zoveel mogelijk delen van informatie en relaties, het gebruik maken van verbindingen tussen niches ('long

tail effect), en een zo groot mogelijke openheid en transparantie zijn daarbij essentiële ingrediënten. Dit alles leidt tot fundamentele en mogelijk zelfs ingrijpende veranderingen in de rollen van gebruikers en aanbieders, of dat nu private of publieke partijen zijn.

Samenvattend onderscheiden we dan ook de volgende karakteristieken van web 2.0 die in de analyse van de cases zijn meegenomen:

1. Netwerken zijn de drijvende kracht;
2. Openheid;
3. Nieuwe, meer actieve rollen van gebruikers;
4. Maximale exploitatie van 'user contributed value'.

In de cases is in een eerste stap gekeken in hoeverre deze cases nu als echte web 2.0 toepassingen kunnen worden gezien. Schematisch kunnen we de bevindingen op dit punt als volgt weergeven:

Tabel 5: Score van de cases op web 2.0 karakteristieken

	Petities	Geuzenveld	Stopkindersex	Geluidsnet
Benutten netwerkpotentieel	ja, maar minimaal	nauwelijks	ja	ja
Open, decentraal karakter	beperkt	nee	ja/nee	ja/nee
Nieuwe rollen gebruikers	nee	nee	ja	ja/nee
Benutten user contributed value	nauwelijks	nee	ja	ja

De tabel maakt duidelijk dat er grote verschillen zijn tussen de cases. De meest omstreden case in dit verband (Stopkindersex) is in termen van web 2.0 kenmerken ook de meest karakteristieke web 2.0 case, terwijl het enige initiatief van de overheid in dit verband (Geuzenveld) op het eerste gezicht wel een aardig web 2.0 voorbeeld lijkt (een Google Mashup) maar bij nader inzien juist niet veel met web 2.0 te maken heeft.

Kijken we bijvoorbeeld naar de manier waarop het *netwerkpotentieel* wordt benut, dan zien we bij Petities.nl dat feitelijk alleen de *mobilisatiekracht* van het web wordt benut om mensen te werven voor het opstellen c.q. ondertekenen van petities. Op de site is geen mogelijkheid tot communicatie tussen burgers onderling of tussen burgers en politieke vertegenwoordigers en er is geen sprake van debat over de issues die worden ingebracht. Ook wordt de potentie om via bijvoorbeeld hyperlinks het *long tail* effect te versterken niet actief benut. Het voorbeeld van een van de weinige succesvolle petities die op Petities.nl zijn gepasseerd over het Jacobskruiskruid, laat overigens zien dat een long tail-strategie wel degelijk zin heeft. Door op websites van dierenliefhebbers, maneges, boeren en andere belanghebbenden oproepen te plaatsen om de petitie te ondertekenen, hebben de opstellers van de petitie duidelijk hun achterban weten te mobiliseren en effect weten te sorteren. Zowel bij Petities.nl als Geuzenveld zien we dat het web als *publicatieplatform* wordt gebruikt waardoor informatie in principe beschikbaar komt voor een grotere groep dan alleen de direct belanghebbenden. Hier wordt op zichzelf de potentie van het web wel gebruikt, maar in feite nog vooral op een web 1.0 manier.

Vergelijken we dat met Geluidsnet en Stopkindersex, dan wordt de netwerkpotentieel daar in meer fundamentele en disruptieve zin gebruikt. Bij Geluidsnet wordt het netwerk benut om user generated content, namelijk meetgegevens van gebruikers in het

netwerk te verzamelen en te koppelen: hier geldt hoe meer deelnemers, des te betrouwbaarder en krachtiger het resultaat. Daarnaast wordt het netwerk benut om die gegevens ook real time te publiceren en daarmee beschikbaar en transparant te maken voor een nog groter netwerk van meer passieve gebruikers die in deze thematiek geïnteresseerd zijn. Bij Stopkindersex wordt de netwerkpotentie op allerlei manieren benut; voor het mobiliseren van medestanders, het publiceren van gegevens die door burgers geleverd worden, bijvoorbeeld foto's van vermiste kinderen of gegevens over de pedoseksuelen die op Google Maps zichtbaar worden gemaakt, en voor interactie en debat.

Deze vergelijking van hoe de netwerkpotentie wordt benut in de verschillende cases, maakt meteen duidelijk in hoeverre ook slim gebruik wordt gemaakt van de waarde die juist door gebruikers in het netwerk kan worden bijgedragen (de *user contributed value*) en of dat tot *nieuwe rollen van gebruikers* leidt. Opvallend is bijvoorbeeld dat in het geval van Geuzenveld de gebruikersrol zeer traditioneel is en ook zo wordt gehouden: telefonische meldingen van overlast door burgers worden op traditionele wijze (via de telefoon) ontvangen en vervolgens door de ambtenaren omgezet in een melding die zichtbaar wordt gemaakt in Google Maps. De vergelijking met andere voorbeelden (bijvoorbeeld de site van de gemeente Voorst) laat zien dat dit ook kan door burgers *zelf* die melding te laten doen in Google Maps. Daardoor neemt de actieve betrokkenheid van die burgers mogelijk toe, zeker als daar meer interactie aan gekoppeld wordt. Een volgende stap zou kunnen zijn om burgers aan te spreken op hun zelfoplossend vermogen: in dat geval zou de rol van burger verschuiven van passieve klant naar actieve en betrokken belanghebbende naar mogelijk een vorm van coproductie in de uitvoering (vergelijk FixMyStreet⁹⁵). Kijken we naar de Geluidsnet en Stopkindersex cases, dan zien we juist wel duidelijke verschuivingen in de rollen van gebruikers. Gebruikers zijn in deze cases een cruciale speler in het proces van waardecreatie, doordat juist hun input (in de vorm van informatie; foto's, kennis of meetgegevens) nodig is om deze sites tot een succes te maken.

De web 2.0 karakteristiek die we het minst terugzien in de cases is *openheid*: in vrijwel alle cases is sprake van een redelijk sterke mate van regie en redactie op content bij de initiatiefnemers. Wederom lijkt op het eerste gezicht bij Stopkindersex de mate van openheid het grootst, maar dit effect wordt deels teniet gedaan door de intransparante manier waarop de initiatiefnemer de regie voert, waardoor niet met zekerheid te zeggen is wie precies wat inbrengt of stuurt, en in hoeverre inbreng van gebruikers wordt gecensureerd.

Overheid 2.0

De tweede lijn van onze analyse focuste meer specifiek op de doorwerking van deze web 2.0 kenmerken in het publieke domein en vooral op de mogelijke disruptieve impact daarvan. De belangrijkste vragen die in dit deel van de analyse centraal stonden waren:

Wat is de mogelijke impact van dit soort ontwikkelingen op de relatie overheid – burger? Meer specifiek: zien we verschuivingen in het proces van 'publieke waardecreatie'?

- In hoeverre schuiven burgers op in de publieke waardeketen; is hier sprake van ketenomkering?

⁹⁵ Initiatief van de intermediaire organisatie MySociety.com die meldingen van burgers terugkoppelt naar de overheid en oplossing door overheid of door mensen zelf stimuleert en inzichtelijk maakt: "How are the problems solved? They are reported to the relevant council by email. The council can then resolve the problem the way they normally would. Alternatively, you can discuss the problem on the website with others, and then together lobby the council to fix it, or fix it directly yourselves"

- Is er sprake van verschuivingen in de controle/regie; komt die regie meer bij de burger te liggen?
- Worden de netwerken van burgers en datgene wat daarin mogelijk is meer actief benut en ingezet en zo ja op welke manier?
- Is sprake van nieuwe rollen van burgers (of mogelijk andere stakeholders) dan wel van de overheid?
- Is sprake van veranderend gedrag en normen, voor zover dit af te leiden is uit motieven van initiatiefnemers en gebruikers en hun activiteiten op de website?
- In hoeverre kunnen we deze toepassingen als disruptief zien: is sprake van fundamentele verschuivingen die de overheid dwingen om hun reguliere proces anders in te richten of op zijn minst zich daarop te bezinnen?
- Zo ja; wat zijn dan de positieve en negatieve disruptieve effecten (kansen en bedreigingen?)

In de theoretische verkenning is beschreven hoe in alle domeinen van publieke waardecreatie verschuivingen aan de orde zijn als gevolg van de opkomst van web 2.0: burgers gaan zich in hun rol als citizen, onderdaan, klant of waakhond anders gedragen en andere activiteiten ondernemen, waardoor de traditionele verhouding tussen overheid en burgers onder druk komt te staan. De grotere mogelijkheden tot vraagarticulatie en tot het delen van kennis leiden er bijvoorbeeld toe dat de rol van burgers in het *dienstverleningsproces* kan verschuiven van een klassieke consumentenrol, naar “*sharing, rating, ranking, amending, adding, (...) By turning people into participants in the design of services, they become innovators and investors, adding to the system's productive resources rather than draining them as passive consumers, waiting at the end of the line*”, aldus Charles Leadbeater in zijn analyse van de trend naar ‘*public service 2.0*’.

Ook lijkt met de web 2.0 trend een nieuw geloof te zijn gerezen in de mogelijkheden om burgerparticipatie te vergroten: hier wordt gesproken over *democracy 2.0*. Doordat digitale netwerken mobilisatie en organisatie van en informatie-uitwisseling tussen burgers mogelijk maken, zien we dat er nieuwe democratische activiteiten van burgers op het gebied van wetgeving, meningsvorming, stemmen en protest zijn ontstaan. Een recent voorbeeld was bijvoorbeeld de scholierenstaking in Nederland: MSN was hier een krachtig instrument om in korte tijd grote groepen scholieren de straat op te krijgen op een manier die doet denken aan virale marketingtechnieken.

Ook in de repressieve relatie tussen overheid en burger – waarbij de burger ‘onderdaan’ is – zijn verschuivingen waarneembaar, ook wel aangeduid als ‘*law enforcement 2.0*’. Hoewel nog weinig systematisch onderzocht, zijn ook op dit punt allerlei anekdotische voorbeelden te vinden van burgers die een actieve bijdrage gaan leveren aan de rechtshandhaving. Deze activiteiten worden niet alleen ondersteund door webtechnologie, maar ook door andere technologieën zoals mobiele telefonie, SMS en digitale fotografie. De keerzijde - net zo reëel in dit geval - is dat burgers deze nieuwe media niet alleen gebruiken om de rechtshandhaving te dienen, maar ook om die te ondermijnen.

En - *last but not least* - lijken burgers in voorkomende gevallen ook steeds vaker een *toezichtfunctie* op zich te nemen. Er ontstaan steeds meer platforms waarop prestaties van overheidsinstellingen door gebruikers vergeleken worden, zoals de kwaliteit van onderwijs op scholen, de kwaliteit van medische behandelingen in ziekenhuizen of de kwaliteit van kinderopvang. De toegenomen en meer georganiseerde publicatie van gebruikerservaringen lijkt de relatie tussen burger en overheid en ook tussen overheden

onderling te veranderen: de burger neemt in zekere zin steeds vaker een inspectierol op zich. De overheid moet zich steeds vaker verantwoorden en wordt daardoor meer transparant. Anekdotisch bewijs laat zien dat gebruikersbeoordelingen in de zorg en het onderwijs ook daadwerkelijk patiënten- en leerlingenstromen kunnen beïnvloeden. Daarnaast kunnen vergelijkingen van overheidsdiensten door gebruikers de relatie tussen overheden beïnvloeden in de zin dat de competitie tussen instellingen in de publieke sector vergroot wordt. Ook zijn er verschuivingen zichtbaar in de taken en positie van intermediaire organisaties. Gebruikers nemen taken van de traditionele belangenorganisaties (zoals patiëntenorganisaties, consumentenbond, etc.) over. Belangrijk vraagstuk is hier natuurlijk hoe de actualiteit en kwaliteit van de door gebruikers gegenereerde informatie gegarandeerd kan worden. Anderzijds vormen de gebruikerservaringen en beoordelingen (zeker als er van enige massa sprake is) een belangrijke verrijking van het traditionele toezicht en van de data die traditioneel door inspectiediensten werden geleverd die niet altijd even toegankelijk en transparant zijn.

Als we de cases nu bekijken in het licht van deze bevindingen valt een aantal zaken op. Zoals hierboven al is beschreven wordt in de cases web 2.0 op zeer verschillende wijze benut. Dit heeft ook consequenties voor de (disruptieve) impact van de verschillende cases voor overheid en openbaar bestuur.

In de cases Petities.nl en Geuzenveld is en blijft sprake van een vrij traditionele burgerrol en een traditionele verhouding tussen burgers en overheid. In de eerste case wordt het recht van burgers om issues te agenderen in de vorm van een petitie, ondersteund door een digitaal middel aan te bieden om zo'n petitie in te dienen of te ondertekenen. Het proces van beleidsagendering en besluitvorming zelf verandert hierdoor niet wezenlijk van karakter: er is geen sprake van *nieuwe* vormen van interactie tussen burgers en politici c.q. andere stakeholders in het democratische proces. Evenmin lijkt hier sprake te zijn van *meer* petities, als gevolg van een grotere toegankelijkheid van het middel, waardoor de druk op het politieke proces zou kunnen worden versterkt. Ook in de Geuzenveld case lijkt noch in kwantiteit noch in kwaliteit iets te veranderen in de rol van burgers en hun relatie met de overheid. De manier waarop hier een vorm van publieke dienstverlening is georganiseerd, is tamelijk traditioneel. Juist in dit geval (het gaat hier immers om een Google Mashup) is dit opmerkelijk, omdat het voor de hand zou hebben gelegen om op zijn minst burgers zelf hun meldingen van overlast in de openbare ruimte te laten doen, zoals dat ook op andere vergelijkbare websites gebeurt (bijvoorbeeld bij de gemeente Voorst). Waarom door Geuzenveld voor deze invulling is gekozen, wordt daarmee niet helemaal helder, behalve dat de transparantie van het dienstverleningsproces enigszins bevorderd wordt. Dat zou zich echter ook tegen het stadsdeel kunnen keren, wanneer daarmee duidelijk zou worden dat de snelheid van afhandeling van de meldingen achterblijft. Met web 2.0 heeft deze toepassing weinig te maken, zoals we hierboven al aangaven. We kunnen bovendien concluderen dat de kansen die deze toepassing in principe wel biedt, onvoldoende benut worden. Hierboven wezen we bijvoorbeeld al op de mogelijkheid die web 2.0 biedt om juist ook het zelfoplossend vermogen van burgers aan te spreken. Door deze keuze voor een tamelijk traditionele aanpak worden de risico's (transparantie die mogelijk als een boemerang gaat werken) misschien juist wel groter. Ook een toepassing als Petities.nl biedt meer kansen dan tot nu toe benut worden. Als er meer aandacht zou worden besteed aan de netwerkpotentie en de mogelijkheden tot *user contributed value* actiever worden aangegrepen, kan dit instrument aan impact winnen. Gewezen werd hierboven al op het benutten van de *long tail* en de mogelijkheden om over de issues zelf meer debat en interactie met de politiek en de besluitvormers te organiseren. Er zijn tenslotte ook aanwijzingen dat met name op lokaal niveau nog een

en ander te winnen is, omdat burgers met name rond lokale belangen makkelijk in beweging gebracht kunnen worden.

Vergelijken we dit met de cases Stopkindersex en Geluidsnet, dan zien we in deze cases in meerdere opzichten opmerkelijke verschuivingen, die duiden op een disruptieve impact van web 2.0. In beide gevallen is sprake van nieuwe rollen van burgers, omdat die burgers opschuiven in de publieke waardeketen. Bij Stopkindersex zien we dat burgers worden gemobiliseerd om in de handhaving een meer actieve rol te spelen. Ze doen dit bijvoorbeeld door foto's van kinderen te publiceren die in kinderporno worden aangetroffen om op die manier een actieve bijdrage te leveren aan de opsporing van pedoseksuelen. Dit sluit aan bij allerlei andere initiatieven die de laatste tijd het licht hebben gezien - ook van de overheid zelf (politie, justitie) - om de *wisdom of the crowds* actief in te zetten als middel in de opsporing. Burgers worden bijvoorbeeld steeds vaker opgeroepen om materiaal van cameratelefoons met de politie te delen. Daarnaast weten overheden inmiddels ook hun weg te vinden naar de meer passieve bijdragen die burgers leveren aan de opsporing en handhaving. In de opsporing wordt handig gebruik gemaakt van wat burgers bijvoorbeeld allemaal over zichzelf en anderen publiceren op *social networking sites*, of van de informatie over gestolen waar die op Marktplaats.nl te vinden is. Anderzijds – en hier is sprake van een meer negatief disruptief effect – spoort Stopkindersex burgers ook aan gegevens over *sexual offenders* (naam, foto's, adres) te publiceren (in Google maps), om burgers zo inzicht te geven in de veiligheid van hun buurt of wijk. Duidelijk is dat het gevaar van eigenrichting hier groot is. De burger gaat dan zelf op de stoel van rechtshandhaver en bewaker van de openbare orde en veiligheid zitten. De kansen en bedreigingen van dit soort toepassingen zouden nog veel beter in kaart moeten worden gebracht: hoe de balans hier doorslaat is op dit moment nog volstrekt onduidelijk en vergt aandacht van overheid en samenleving.

Kijken we naar Geluidsnet dan zien we hoe een in zekere zin vergelijkbare ontwikkeling – burgers die op de stoel van de overheid gaan zitten door overheidstaken op zich te nemen – ook positief kan uitwerken. Zoals hierboven al beschreven maakt deze toepassing slim gebruik van de kracht en intelligentie die in netwerken van gebruikers aanwezig is, door gebruikers de objectief gemeten gegevens over geluidsoverlast zelf te laten leveren. Bovendien wordt optimaal van het webplatform gebruik gemaakt door die gegevens meteen transparant te maken (op het moment dat er vliegtuigen overvliegen en starten of landen is *real time* te zien wat daarvan de geluidsoverlast consequenties zijn). Dit initiatief heeft zich in de discussie over Schiphol ontpopt als een *trusted third party* en heeft Schiphol ertoe gebracht om ook haar eigen gegevens meer transparant te maken. Deze case is daarmee een mooi voorbeeld van de kansen die web 2.0 biedt voor een nieuwe vormgeving van *checks and balances*; in dit geval om inspectietaken op een andere en mogelijk zelfs betere manier in te vullen. Op zichzelf is dat een interessante ontwikkeling, omdat het immers niet vanzelfsprekend is dat de overheid toezicht houdt op haar eigen handelen en in veel gevallen zelfs de monopolist op inspectiegegevens is.

4.3 Tot slot: kansen, bedreigingen, aanbevelingen

Als we de bevindingen van de literatuurstudie en casestudies op een rijtje zetten, kunnen we vaststellen dat het fenomeen web 2.0 ook in het publieke domein steeds meer presentie krijgt en langzaamaan zichtbaar wordt wat daarvan mogelijk de gevolgen zijn. De meeste voorbeelden die in deze verkenning aan de orde zijn geweest

zijn initiatieven van burgers en *civil society* organisaties: het initiatief om web 2.0 in te zetten ligt op dit moment nog primair bij burgers en hun vertegenwoordigers en niet bij de overheid. Een enkele keer gaat het ook om private initiatieven met een specifieke impact voor het publieke domein. Maar ook de overheid zelf begint langzaam te experimenteren met de mogelijkheden van web 2.0. Als voorbeeld daarvan kan de casestudie gelden naar meldingen van overlast in de openbare ruimte in Geuzenveld (en Voorst) in de vorm van Google Mashups. Inmiddels wordt steeds vaker erkend dat web 2.0 allerlei uitdagingen en kansen biedt voor overheid en openbaar bestuur. In de publieke sector begint ook het besef te groeien dat het hier om een onomkeerbare trend gaat met een mogelijk ontwrichtende impact. De grootste uitdaging voor overheid en openbaar bestuur is om hierop voorbereid te zijn. In deze verkenning hebben we geconcludeerd dat de potentieel disruptieve effecten vooral voortvloeien uit het 'radicaal emanciperend' effect dat web 2.0 heeft op gebruikers. Niet alleen als consument maar ook in hun rol als burger gaan gebruikers zich steeds actiever gedragen, waardoor zij opschuiven in wat wij de 'publieke waardeketen' hebben genoemd. Ze nemen steeds vaker rollen en taken op zich die voorheen tot de verantwoordelijkheid van overheid en openbaar bestuur behoorden en dwingen zo een herbezinning af op de organisatie en taakstelling van het openbaar bestuur en de publieke sector.

4.3.1 *Kansen*

Disruptieve effecten zijn echter niet perse negatief. Web 2.0 biedt allerlei mogelijkheden om de interacties tussen overheid en burgers te verbeteren, zo werd ook in de workshop met ambtenaren van diverse beleidsdepartementen geconcludeerd. Allereerst biedt de communicatieve potentie van web 2.0 sterke aanknopingspunten om de transparantie van het overheidshandelen te vergroten, de toegankelijkheid en transparantie van de publieke informatievoorziening te verbeteren en de responsiviteit van overheidsinstellingen te verhogen. In dit opzicht is web 2.0 echter niet veel meer dan een krachtige variant van web 1.0.

→ De grootste kansen die web 2.0 biedt, zo hebben we in deze verkenning vastgesteld, schuilen in de slimme benutting van sociale netwerken die web 2.0 drijven en van de 'user contributed value' die via deze netwerken gegenereerd kan worden.

Sociale netwerken van burgers zijn een rijke bron van informatie, kennis en creativiteit, waarmee de overheid veel meer haar voordeel zou kunnen doen. De zogenaamde *wisdom of the crowds* kan bijvoorbeeld worden gebruikt ter verrijking van de traditionele publieke informatievoorziening, bijvoorbeeld bij inspectiediensten. De case Geluidsnut heeft duidelijk gemaakt dat data die in netwerken van burgers worden verzameld - zeker wanneer sprake is van enige massa - een kwalitatief hoogwaardige en betrouwbare aanvulling kunnen bieden op de officiële informatiebronnen. Als consument van publieke diensten zullen burgers steeds vaker beoordelingen van en ervaringen met dienstverleners in de publieke sector met elkaar gaan delen en publiceren. Dit sluit aan op de inmiddels breed verankerde praktijk van consumenten vergelijkingssites. Deze sites hebben een steeds grotere impact op consumentenkeuzes en consumentengedrag. Er is vooralsnog geen enkele reden om aan te nemen waarom deze trend zich niet zal doorzetten naar het publieke domein. Publieke instellingen zullen zich steeds meer moeten gaan verantwoorden over wat zij doen, kwalitatief hoogwaardige informatie moeten leveren en waarschijnlijk ook steeds meer leren omgaan met concurrentie tussen instellingen (een trend die in de zorg en het onderwijs ook al waarneembaar is). Over het algemeen - en de cases ondersteunen dit - lijkt het dat diensten met de nadruk op sturing door gebruikers (puur web 2.0) een grotere impact te hebben dan meer behoudende diensten. Hier liggen voor de publieke sector de grootste risico's alsook de grootste kansen.

→ In een wat verdergaande vorm bieden sociale netwerken ook een basis voor het delen of zelfs uitbesteden van verantwoordelijkheid. In de literatuur over web 2.0 aangeduid als ‘*crowdsourcing*’. Dit zien we bijvoorbeeld al steeds meer gebeuren waar het gaat om handhaving van de openbare orde; burgers worden steeds meer aangesproken op hun verantwoordelijkheid om een actieve bijdrage te leveren aan de opsporing door actief mee te speuren en *user generated content* te leveren die in de opsporing gebruikt kan worden. In dit geval zien we al een duidelijke verschuiving naar coproductie (‘co-handhaving’, horizontale handhaving).

→ In de verkenning hebben we ook aandacht besteed aan veranderingen in waarden, normen en gedrag die in dit soort netwerken zichtbaar zijn: zoals delen, samenwerken, openheid, vertrouwen, zelfredzaamheid en zelforganisatie. Opvallend is bijvoorbeeld dat burgers zich in de nieuwe digitale netwerken waarin zij actief zijn, minder lijken te bekommeren om privacy. Dit roept de vraag op wat daarvan de consequenties zijn voor het huidige privacybeleid. Daarnaast biedt web 2.0 veel inzicht in de manier waarop in deze netwerken ongewenste gedragingen gereguleerd kunnen worden: de noodzaak en afbakening van overheidshandelen kan daarop worden afgestemd. En tenslotte zien we dat op het web nieuwe manieren ontstaan om tot betrouwbare, veilige en kwalitatief hoogwaardige informatie(systemen) te komen (vgl. Wikipedia, maar ook ‘open source’ benaderingen van software met een publiek belang, zoals stemcomputers, OV-chipcards etc.).

→ Web 2.0 biedt mogelijkheden om ambtenaren hun werk beter te laten doen (Ambtenaar 2.0). Door aansluiting te zoeken bij deze netwerken kan overheidshandelen meer actueel en meer responsief worden: ambtenaren kunnen directer contact hebben met belanghebbenden, hetgeen vooral voor de *streetlevel bureaucrats* meerwaarde kan hebben. Bijvoorbeeld: Blauw op straat krijgt dan een digitale pendant in de vorm van ‘blauw op het web’, denk aan blogs van wijkagenten. Web 2.0 verandert in die zin ook het werk van ambtenaren: zij functioneren dan als de ‘voelsprietten’ naar de samenleving: mogelijk gaan zij ook meer acteren als een soort ‘vliegende brigade’; inhakend op de actualiteit en de omstandigheden en minder vanuit de lange lijn. Een en ander staat of valt natuurlijk met het mandaat dat een ambtenaar heeft of krijgt.

4.3.2 *Risico's*

De opkomst van web 2.0 heeft ook duidelijk gemaakt dat er serieuze risico's zijn verbonden aan deze ontwikkelingen en ook daaraan is in de workshop ruimschoots aandacht besteed. Aan de orde kwamen onder meer de volgende bedreigingen:

→ Een van de aspecten waarop is gewezen is dat er nog veel onduidelijkheid is over wie nu precies gebruik maakt van web 2.0 en vooral wie daaraan een actieve bijdrage levert. De kans dat bepaalde groepen minder of niet bereikt worden door web 2.0 initiatieven is op dit moment nog tamelijk groot. Een te eenzijdige aandacht voor dit fenomeen zou dan ook ten koste kunnen gaan van bepaalde groepen in de samenleving. Ook kan web 2.0 ertoe leiden dat vooral de ‘grootste schreeuwers’ de meeste aandacht krijgen of dat er een onduidelijke en onevenredige behartiging van belangen tot stand komt.

→ Dit hangt samen met het potentiële risico van (grond)rechten van burgers die in de knel kunnen komen. De risico's hier zijn dat gebruikers (waaronder bedrijven) gestuurde web 2.0 omgevingen: (1) zich kunnen onttrekken aan toezicht van traditionele autoriteiten en (2) de geest of bedoelde effecten van papieren wetgeving kunnen omzeilen (e.g. alertdude, fair use). Zo is er bijvoorbeeld een duidelijke spanning tussen het recht op vrije meningsuiting enerzijds en het overschrijden van de grenzen van de betamelijkheid en van de persoonlijke levenssfeer van anderen.

→ Een ander risico is dat het steeds moeilijker is om vast te stellen wat de kwaliteit en betrouwbaarheid van content en informatie is die wordt gepubliceerd en verspreid via deze netwerken en in het verlengde daarvan hoe digitale eigendomsrechten en aansprakelijkheid geregeld zijn. De kans op misinformatie en misbruik van informatie neemt daardoor aanzienlijk toe.

→ In de workshop is gediscussieerd over de wenselijkheid van verschuivingen in de publieke waardeketen, met name in het domein van de handhaving van de rechtsorde. Geopperd is dat dit misschien wel het enige domein is waar juist een onverkort monopolie van de overheid wenselijk is.

→ De toegenomen transparantie van het overheidshandelen versterkt de klaagcultuur onder burgers en kan juist risicomidend (gesloten) gedrag aan de kant van de overheid versterken.

Al bij al heeft deze verkenning duidelijk gemaakt dat er nog veel issues zijn waarover nog een zorgvuldig en onderbouwd debat moet worden gevoerd. De belangrijkste vraag die zich hier opdringt is: zijn overheid en het openbaar bestuur goed voorbereid op de potentiële disruptieve impact van web 2.0 ontwikkelingen? In hoeverre is het nog steeds dominante model van de Weberiaanse bureaucratie bestand tegen de turbulente en vluchtige dynamiek van de netwerken die steeds meer invloed krijgen in de samenleving? Wat betekent dit voor de inrichting en vormgeving van publieke taken? Wat zijn uiteindelijk – met het oog op alle mogelijke verschuivingen in de publieke waardeketen – de kerntaken van overheid en openbaar bestuur?

4.3.3 *Aanbevelingen*

Deze verkenning geeft wellicht een eerste beeld van het fenomeen web 2.0 en de doorwerking daarvan in het publieke domein, maar roept ook nog een groot aantal vragen op zowel voor verder onderzoek als voor beleidsmakers. Dit brengt ons tot de volgende aanbevelingen.

1. Breng ambtenaren 1.0 in beweging: experimenteer meer!

De algemene indruk is dat web 2.0 overheidsbreed nog weinig aandacht krijgt. We zien wel geleidelijk meer web 2.0 initiatieven opkomen, maar het betreft zeker geen ontwikkeling die breed gedragen wordt of die sterk gestuurd wordt. De Weberiaanse bestuurscultuur en daarbij behorende organisatiemodellen staan vaak – overigens om begrijpelijke redenen – op gespannen voet met het gedistribueerde, publiek-private, ‘bottom-up’ waardecreatie model van web 2.0. Om goed voorbereid te zijn op de actievere rol van gebruikers (burgers en bedrijven) is het belangrijk om ambtenaren meer te laten experimenteren met een op web 2.0 geïnspireerd bestuur. In de verschillende bijeenkomsten rond dit thema bij BZK was duidelijk dat er verspreid over het departement, met name bij jongere ambtenaren, al behoorlijk wat ervaring met en inzicht in web 2.0 is. Deze ervaring en kennis zou veel meer kunnen worden aangesproken om experimenten op te zetten waarmee de mogelijkheden en onmogelijkheden van web 2.0 voor overheid en openbaar bestuur verder verkend kunnen worden en inspirerende best practices opgebouwd kunnen worden. Gezien de onzekerheden en risico's die er nu nog kleven aan web 2.0, vereist dit een duidelijke commitment vanuit de politieke en ambtelijke leiding: een ruime invulling van het mandaat van betrokken ambtenaren is daarbij noodzakelijk. Analooq aan het bekende innovatiemodel van Google, zouden ambtenaren met een goed idee bijvoorbeeld een deel van hun tijd kunnen besteden aan het uitwerken en uitvoeren van innovatieve

ideeën. Wellicht leidt dit vervolgens tot een succesvolle eOverheid dienst, te vergelijken met Google Earth (immers ook voortgekomen uit dit innovatiemodel).

2. Waardeer de web 2.0 competenties van de netwerkgeneratie

In het verlengde hiervan, zou ook in het HRM-beleid en bij de selectie van personeel meer rekening gehouden kunnen worden met web 2.0 competenties van kandidaat-werknemers. Hieronder vallen bijvoorbeeld de communicatieve en creatieve vaardigheden die zijn opgedaan in online sociale netwerken (Hyves, Facebook, MSN) en virtuele omgevingen (SecondLife en roleplaying games). Dit zijn competenties die officieel nog niet gewaardeerd worden (en misschien zelfs afgeremd worden), maar die wel essentieel zijn voor een toekomstige overheid waar openheid, samenwerking en kennisdeling essentiële waarden zijn. Deze waarden en competenties liggen vaak al besloten in de 'life style' van de huidige netwerkgeneratie.

3. Maak meer gebruik van kennis, informatie en creativiteit van burgers.

Op korte termijn lijkt het benutten van ervaringen en beoordelingen van burgers rond handhaving (opsporing, meldingen etc.) en toezicht (inspectie) het meest kansrijk. Hiermee zijn al de eerste ervaringen en lessen opgedaan. Het verdient aanbeveling om op basis daarvan juist in deze domeinen een meer systematische aanpak uit te werken en de randvoorwaarden voor een dergelijke aanpak in kaart te brengen. Om maximale impact te realiseren zal in een dergelijke aanpak de focus moeten komen te liggen op veranderingen in de back-office en op de mogelijkheden handhavingdoelstellingen te realiseren door de collectieve kennis van burgers aan te wenden in cocreatie omgevingen.

De volgende en misschien meest waardevolle stap is het benutten van 'user created value' in de dienstverlening, m.n. waar het gaat om het oplossen van urgente maatschappelijke knelpunten. Beide terreinen worden door de overheid nog veelal gezien als klassieke overheidsterreinen met weinig ruimte voor het eigen initiatief van burgers. Op het terrein van dienstverlening zien we nog weinig vernieuwende concepten en daarmee gepaard gaande organisatorische aanpassingen. Het verdient aanbeveling om op web 2.0 geïnspireerde dienstverleningsconcepten nader te verkennen door bijvoorbeeld te kijken naar hoe innovatieve bedrijven op dit moment gebruik maken van 'crowdsourcing' en open innovatie en hoe dat kan worden doorvertaald naar het publieke domein. Toonaangevende bedrijven op dit terrein zijn onder andere Lego (met Mindstorm), IBM (met open source), BMW (auto telematica), Proctor en Gamble (met Innoventive) maar ook NASA (met de XPRIZE challenge).

Ook voor het oplossen van urgente maatschappelijke problemen verdient het aanbeveling om met vernieuwende concepten te komen waarbij een goede balans gevonden wordt tussen de belevingswereld van burgers enerzijds en overheid anderzijds. Veel klassieke participatietrajecten sluiten onvoldoende aan op de belevingswereld van burgers. Burgers zullen niet staan te springen om bijvoorbeeld een bijdrage te leveren aan een beleidsnota die in een wiki is gegoten, maar willen wel graag beloond worden voor ideeën die ze zelf hebben om een probleem op te lossen. Een strategie die daarbij past is het faciliteren van platforms die door burgers of hun intermediairen gestuurd worden en van diensten die zij zelf ontwikkelen (vergelijk de Digitale Pioniers regeling van OCW). Behalve het subsidiëren van relevante initiatieven van intermediaire partijen kunnen we hier ook denken aan het openstellen c.q.

standaardiseren van interfaces (APIs) op overheidsdiensten en gegevens. Met open APIs wordt het voor belanghebbenden immers eenvoudiger zelf diensten te ontwikkelen met een maatschappelijke doelstelling.

4. Breng ervaringen, voorkeuren en problemen van burgers beter in beeld

De web 2.0 dynamiek lijkt bij uitstek geschikt om ervaringen, voorkeuren en problemen van burgers beter in beeld te brengen rondom belangrijke thema's en onderwerpen en daardoor vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. De kennis die tot nu toe in het private domein is opgedaan met dienstverlening die gestuurd wordt vanuit de ervaringen en voorkeuren van consumenten, wordt nog onvoldoende benut in het publieke domein. Het gaat hier om gegevens die met behulp van web 2.0 verzameld, zichtbaar gemaakt en teruggekoppeld kunnen worden naar de dienstverlening aan consumenten (denk aan consumenten vergelijkingsites; dienstverlening op basis van eerder gedrag, voorkeuren of profielen, marktplaats/eBay concepten van dienstverlening, etc.). Een nadere analyse hiervan en een doorvertaling naar het publieke domein zou wenselijk zijn.

5. Investeer in het oplossen van enkele nijpende knelpunten

Belangrijk is daarbij om te investeren in knelpunten die ambtenaren ervaren als het gaat om het gebruik van web 2.0. Een van de grootste knelpunten is het op waarde kunnen schatten van informatie van burgers of andere stakeholders. Naarmate de rol van die burgers en stakeholders groter wordt, is objectiveerbare informatie voor de overheid een belangrijk vereiste om verantwoord beleid te kunnen voeren. In de Geluidsnet case was informatie redelijk te objectiveren omdat er gemeten wordt met apparatuur. Maar hoe objectiever je de waardevolle, maar ook subjectieve input van burgers via web 2.0 platforms, vooral als hier nog niet echt sprake is van een groot aantal mensen (denk aan de beoordeling van de kwaliteit van publieke diensten als scholen, ziekenhuizen, of zelfs aan beoordelingen van de dienstverleners zelf)? Het verdient aanbeveling om op basis van onderzoek naar best practices in de private sector en de civil society strategieën en tools te ontwikkelen voor objectiveerbaarheid en betrouwbaarheid van *user generated* informatie.

6. Start experimenten met andere vormen van zelfregulering

Het verdient aanbeveling om verder te onderzoeken in hoeverre de 'waarden' in sociale netwerken van burgers zoals delen, samenwerken, openheid, vertrouwen, zelfredzaamheid en zelforganisatie, aanknopingspunten bieden voor nieuwe vormen van regulering. Het zou goed zijn op dit terrein een aantal experimenten te starten en *best practices* in kaart te brengen. Hierbij kunnen we bijvoorbeeld denken aan cocreatie initiatieven waarbij ambtenaren en burgers op persoonlijke titel gaan werken aan de oplossing van concrete problemen ondersteund in een web 2.0 omgeving (bijvoorbeeld beginnende ambtenaren en jongeren in 'probleem'wijken). Daarnaast kan het waardevol zijn de succesfactoren bij verschillende vormen van zelfregulering in web 2.0 gemeenschappen en virtuele werelden te evalueren op hun toepasbaarheid in de context van het openbaar bestuur.

7. Verken (praktische) consequenties van web 2.0 voor ambtenaar 2.0

In meer generieke zin verdient het aanbeveling om de consequenties van web 2.0 voor het werk en de rol van ambtenaren nader te verkennen ('ambtenaar 2.0'). De vertaling

naar de praktijk is hierbij cruciaal. Welke voorzieningen en resources hebben ambtenaren nodig? Wat kunnen/willen/mogen zij wel en wat niet met web 2.0? Bijvoorbeeld: welke mandaten krijgen ambtenaren, welke ruimte is er voor experimenteren en het leren van fouten en mislukkingen? Wat wordt van leiderschap 2.0 verwacht? Hoe verhoudt zich dit tot de politieke risico's?

8. Breng maatschappelijke risico's van web 2.0 in kaart

In meer generieke zin is het ook van belang om de negatieve maatschappelijke impact van web 2.0 ontwikkelingen goed in kaart te brengen en de consequenties daarvan voor regelgeving en beleid nader te analyseren. De radicale emancipatie van gebruikers in de digitale wereld heeft, zoals wij in dit onderzoek hebben vastgesteld, in potentie een ontwrichtend effect waaraan allerlei risico's kleven.

Specifieke aandacht is bijvoorbeeld nodig voor de ontwikkeling van waarden en normen onder de netwerk generatie. Momenteel groeit een generatie op die grotendeels gespeend is van toezicht en correctie, onder meer omdat ouders, leerkrachten en andere traditionele autoriteiten zelf niet tot de 'digital natives' behoren. Is bijvoorbeeld hun afwijkende gevoel voor privacy nog wel in tune met de geldende normen, waarden en wetgeving? Hoe gaan we daar mee om: vergt dat aanpassing van het gedrag van die jongere generatie of aanpassing van de regelgeving?

Een ander vraagstuk betreft de rol van bedrijven. Zijn de mogelijkheden van innovatieve bedrijven om de collectieve kennis van gebruikers te exploiteren (*aggregeren*) nog wel aan aanvaardbare grenzen verbonden? Nu de gebruiker steeds transparanter wordt en steeds meer digitale sporen nalaat, is het van groot belang om over die begrenzing na te denken en dat te vertalen in toekomstbestendig beleid en regelgeving. Is de huidige wetgeving toereikend in nieuwe virtuele werelden? Is traditionele regelgeving nog wel effectief? Nader onderzoek op een aantal van deze terreinen is urgent opdat de overheid het zicht en initiatief op het bewaken van de kernwaarden van de democratische rechtsstaat (sociale cohesie, participatie, privacy etc.) niet volledig uit de handen glipt.

Bijlage

Workshop BZK

Naar een 'User Generated State'?
De impact van web 2.0 voor de overheid

BZK - 10 oktober 2007

15.00 - 15.30 Inloop etc.

15.30 - 15.40 Welkom, introductie en doel en opzet workshop

15.40 - 16.00 Presentatie (zie <http://www.slideshare.net/mildo/presentatie-workshop-bz-k>)

16.00 - 16.05 Verhelderende vragen

16.05 - 16.45 Discussie aan de hand van stellingen

16.45 - 17.00 Synthese

Deelnemerslijst (geregistreerd):

Clara Brons	- BZK
Ludwig Oberendorff	- BZK
Tjabbe Bos	- BZK
Morgot Lagendijk	- BZK
Daphne de Groot	- BZK
Heleen Janssen	- BZK
Joyce de Ruijter	- BZK
Boudewijn Steur	- Raad Openbaar Bestuur
Thomas Zandstra	- BZK
Arnout Ponsioen	- BZK
Sebastiaan Ter Burg	- OCW
J.A. Oosterveer	- Min. Justitie
R.Osinga	- Min. AZ
R. H. Oele	- LNV
Gerbrand Haverkamp	- Rijkstrainee
Mildo van Staden	- TNO
Sanne Huveneers	- TNO
Bas Kotterink	- TNO
Valerie Frissen	- TNO