

Datum: Dinsdag 9 maart 2004
Locatie: Sociëteit De Witte, Den Haag
Tijd: 13:40-14:05
Spreker: Dr. Willem van Winden



Een terugblik over stedelijk ICT beleid van afgelopen jaren

Lezing ten behoeve van de bijeenkomst 'Wat heeft ICT beleid opgebracht?'
georganiseerd door SQM, SCP, VSOM en NWO-Mes.

Geachte aanwezigen,

Aan mij vandaag de eer om U een lezing voor te houden over ICT beleid.

Ik ben verbonden aan het Euricur, hetgeen staat voor European Institute for Comparative Urban Research. Dat is een onderzoeksnetwerk dat zich bezighoudt met de vergelijkend onderzoek naar de sociaal-economische ontwikkeling van grote steden in Europa. Het instituut is verbonden aan de Erasmus Universiteit. De laatste jaren hebben wij veel onderzoek gedaan naar de invloed van informatietechnologie op grote steden, en ook naar grootstedelijk ICT beleid. Vorig jaar heb ik mijn proefschrift afgerond over dit thema. Dat proefschrift bestaat uit een aantal essays die elk een andere vorm van ICT beleid in Europa beschrijven en analyseren.

Zeer recent nog hebben we een studie afgerond over E-governance in 8 steden: Barcelona, Kaapstad, Eindhoven, Johannesburg, Manchester, Tampere, Den Haag en Venetië. In die studie analyseren we verschillende typen ICT beleid en kijken ook hoe publieke en private sector samenwerken in dit type beleid. Op 17 en 18 maart organiseren we een internationale conferentie hier in den Haag over de invloed van ICT op steden en stedelijk ICT beleid in Europa. We doen dat samen met de gemeente Den Haag en Telecities, een Europees netwerk van grote steden die onderling kennis uitwisselen over ICT beleid. U kunt zich nog aanmelden op www.telecities.nl. Voor geïnteresseerden heb ik ook nog wat flyers bij me.

In deze lezing zal ik iets zeggen over het ICT beleid, en dan vooral dat van grote steden, in de afgelopen jaren. Ik maak daarbij onderscheid tussen verschillende typen ICT beleid, en probeer erachter te komen wat de motieven zijn voor dat beleid. Daarbij besteed ik speciale aandacht aan de mate waarin het beleid bijdraagt aan de sociale kwaliteit van onze samenleving.

Maar om te beginnen zal ik eerst wat voorbeelden geven hoe ICT de kwaliteit van mijn eigen leven heeft verbeterd.

Onlangs ontdekte ik in mijn auto een grote plas water achter de bijrijderstoel. Het was mij een raadsel hoe dat water daar terecht was gekomen. Na enig speurwerk kwam ik erachter dat water het via de achterklep mij auto was binnengekomen: de onderkant van de matten achterin de auto was geheel doorweekt. De vraag was nu: hoe kon het water via de achterklep naar binnen komen? Ondanks al mijn onderzoekservaring kwam ik er niet uit, maar dankzij het Internet was ik er snel achter. Na enig surfwerk ontdekte ik een zeer actief discussieforum dat geheel gewijd was aan mijn model auto. Eén van de geposte berichten

had als titel: zwembad in de achterklep. En inderdaad, ik bleek niet de enige te zijn met het probleem: het komt veelvuldig voor. In het forum vond ik uitgebreide correspondentie over de mogelijke oplossingen, en al snel had ik het probleem opgelost. En passant leerde ik overigens nog wat andere mogelijke gebreken aan mijn auto. Verder ontdekte ik op de website ook verhalen over dealers die veel te veel geld rekenen voor bepaalde reparaties, en adresjes die wel betrouwbaar zijn.

Het bestaan van zo'n forum heeft een aantal positieve aspecten:

- 1) Ik ben mondiger geworden omdat ik veel meer informatie heb. Ik weet nu meer van mijn auto dan vroeger, en simpele problemen kan ik zelf oplossen met hulp van informatie van mijn virtuele vrienden
- 2) Geen garagehouder hoeft te proberen om mij op te lichten: ik weet nu precies welke reparatie wat kost. Stel dat alle autobezitters dat weten: dan is het snel gedaan met de malafide praktijken van garages. De kwaliteit van de dienstverlening zal stijgen.
- 3) Voor sommige actieve leden is het forum een virtuele ontmoetingsplek waar ze dagelijks komen; er zijn vriendschapsrelaties ontstaan tussen de forumleden, en ze ontmoeten elkaar regelmatig. Het hebben van dezelfde auto is lang niet meer het enige dat hen bindt.

Zonder dat forum was ik er zelf in elk geval nooit uitgekomen. En zo zijn er talloze andere fora waar mensen uitermate veel plezier aan beleven.

Voor steeds meer mensen is ICT een integraal en vanzelfsprekend deel van hun dagelijks leven geworden. Ze lezen een aantal kranten en tijdschriften online, of zijn geabonneerd op allerlei nieuwsbrieven; voor steeds meer mensen is het heel normaal om alvorens over te gaan tot grote aankoop eerst op Internet te zoeken naar consumententests, en vervolgens te kijken waar het product zo goedkoop mogelijk verkrijgbaar is, om het daarna online te bestellen en te betalen; Steeds meer mensen raadplegen eerst een virtuele dokter en gaan pas daarna, indien nodig, naar de echte, alwaar ze veel beter beslagen ten ijs komen; etcetera etcetera.

ICT brengt vele voordelen, niet alleen voor individuen zoals ik maar ook maatschappelijke voordelen. De welhaast onbegrensde mogelijkheden van ICT zijn algemeen bekend en uitputtend beschreven. Vooral aan het eind van de jaren 90 waren de odes aan ICT een bloeiend genre, dat niet alleen werd beoefend door technogoeroes maar ook door verschillende overheidscommissies: Zij deden ons soms geloven dat we met ICT welhaast alle maatschappelijke problemen konden oplossen. De economie zou altijd blijven groeien dankzij het productiviteitsverhogende effect van ICT; files zouden tot het verleden gaan behoren, de criminaliteit zou dalen; dictatoriale regimes zouden geen kans meer maken dankzij vrijplaats Internet, en multinationals zouden zich voortaan netjes en maatschappelijk verantwoord gaan gedragen; Tenslotte zou de sociale cohesie in de maatschappij toenemen.

Veel van de maatschappelijke problemen in Nederland en ook in de rest van Europa doen zich het duidelijkst voor in de grote steden. Logisch daarom dat het optimisme over de positieve effecten van ICT zich juist op die steden richtte. Het rapport van de commissie Cerfontaine "Burgers verbonden" verdient hier een speciale vermelding. Deze commissie was ingesteld door minister van Boxtel met als doel om na te gaan hoe ICT zou kunnen bijdragen aan een duurzame stedelijke ontwikkeling. Uit het rapport spreekt een groot optimisme dat kenmerkend is voor die tijd. In mijn onderzoek eind jaren 90 kwam ik vergelijkbaar optimisme tegen in vele andere Europese steden.

Maar zo langzamerhand is iedereen toch wat genuanceerder gaan denken. Bijvoorbeeld over de mate waarin ICT zou kunnen bijdragen aan sociale cohesie. Onderzoek wijst uit dat ICT kan leiden tot nieuwe vormen van sociale interactie, bijvoorbeeld in virtuele communities. Maar vaak blijken mensen toch vooral elektronische contact te onderhouden met mensen die ze toch al kenden. Het versterkt bindingen die al sterk waren. Zie ook de opkomst van etnische websites zoals Maroc.nl. Het aanvankelijke utopisme maakt steeds meer plaats voor een nuchtere, realistische kijk op ICT.

Beperkte rol overheid

Ik ga het nu hebben over ICT beleid. Het feit dat ICT zoveel goeds kan bewerkstelligen hoeft nog niet te betekenen dat de overheid ook ICT beleid moet voeren. Eigenlijk is de rol van de overheid in het digitale domein maar beperkt is, en heel veel dingen gaan vanzelf. Het is de markt die zorgt voor steeds goedkopere computers, gebruikersvriendelijke technologie en snellere verbindingen; Het zijn bedrijven die commercieel interessante diensten en content creëren; en talloze kleinschaligere ICT toepassingen worden bedacht en gemaakt door energieke individuen, gemeenschappen, omroepen, bedrijven of andere organisaties die er iets in zien; het zijn consumenten die de voordelen van ICT zelf inzien en er wel voor zorgen dat ze bij de tijd blijven.

Desondanks heeft de overheid de laatste jaren op allerlei niveaus ICT beleid geïnitieerd. Vaak begon dat met een enthousiaste ambtenaar die op eigen gelegenheid wat met ICT en Internet ging experimenteren. Maar in een mum van tijd is ICT beleid mainstream geworden: nagenoeg alle gemeenten, provincies en ministeries hebben een E-visie, of een I-visie, aangevuld met een E-strategie dan wel een I-strategie.

Ik denk dat daarvoor een aantal motieven voor zijn, die samenhangen met de zeer positieve verachtingen van de nieuwe technologie zoals ik die zojuist schetste.

Een eerste motief voor ICT beleid komt voort uit de gedachte dat iedereen gelijkelijk moet kunnen profiteren van de enorme voordelen van ICT. In de praktijk komt dat erop neer dat achtergebleven burgers moeten geholpen worden om toegang te krijgen tot PCs en Internet, en vaardigheden moeten bijleren. Het bleek namelijk dat vooral hoogopgeleiden en welgestelden profiteerden van de informatierevolutie, terwijl de arme, laag opgeleiden en allochtonen en ouderen buiten de boot vielen. De “digitale kloof” werd eind jaren 90 ontdekt, en politici begonnen al vrij snel met het bouwen van bruggen. Minister van Boxtel zette energiek samen met gemeenten een groot aantal “digitale trapvelden” op, waar mensen terecht konden voor internet en ICT cursussen. In ons omringende landen werden vergelijkbare initiatieven genomen. Actie was vooral geboden in de achterstandswijken van de grote steden, waar de maatschappelijke problemen het grootst waren en ICT dus relatief het meest zou kunnen bijdragen aan de oplossing ervan. Bovendien, de adoptie van ICT was daar juist het laagst.

In mijn onderzoek heb ik heel wat van dit soort ICT access projecten onderzocht en er zijn inmiddels al de nodige evaluatiestudies voorhanden. We kunnen voorzichtig concluderen dat dit soort beleid er toe heeft bijgedragen dat de digitale kloof is verkleind; veel mensen hebben in ICT centra versneld kennis gemaakt met nieuwe technologie, en hebben daardoor voor hun gevoel meer aansluiting bij de moderne samenleving. In een enkel geval hebben mensen ICT vaardigheden opgedaan waardoor ze zelfs de weg naar de arbeidsmarkt weer hebben gevonden. ICT centra hebben ongetwijfeld ook wel een bijdrage geleverd aan de sociale cohesie in buurten, maar dan toch vooral omdat zo'n centrum uitgroeide tot

ontmoetingsplek in de buurt en niet zozeer doordat mensen via Internet nieuwe contacten aangingen.

In de laatste jaren groeit het besef dat toegang steeds minder een issue is. De internetpenetratie is sterk gegroeid, evenals het PC bezit. Wie nu nog geen toegang tot Internet heeft, die heeft er blijkbaar geen behoefte aan.

Mijn stelling van vandaag is daarom: ICT centra hebben een goede bijdrage geleverd, maar de overheid heeft hier geen specifieke rol meer: laat het gewoon aan de buurthuizen en bibliotheken over. In plaats daarvan stellen we het verplicht dat in elk huishouden met schoolgaande kinderen een PC staat met Internetaansluiting. Alleen als ouders dat echt niet zelf kunnen betalen, springt de overheid bij. Zo zorgen we dat in de toekomst iedereen geïntegreerd in de informatiemaatschappij.

Dan kom ik nu tot een tweede type ICT beleid, dat ook voortkomt uit een uitermate optimistische visie op ICT. Hierbij gaat het niet om het helpen van individuele burgers, zoals bij de digitale trapveldjes, maar om het steunen van maatschappelijke organisaties of bedrijven bij het toepassen van ICT. De gedachte erachter is dat Nederland allerlei maatschappelijke voordelen misloopt omdat de toepassing van ICT in de maatschappij veel te langzaam gaat. En daarom moeten die organisaties op alle mogelijke manieren gestimuleerd worden om snel ICT te gaan toepassen. Talloze subsidieregelingen en projecten komen voort uit deze gedachte: Een paar voorbeelden: In veel steden krijgt het MKB, een notoire achterblijver als het gaat om het implementeren van ICT, subsidies of gratis consultancy dagen aangeboden van het ministerie van EZ. Een ander voorbeeld: De gemeente Den Haag investeerde fors in het Residentie.net, een platform met allerlei faciliteiten voor burgers en bedrijven om zich op Internet te organiseren of te manifesteren. Het biedt bijvoorbeeld aan sportverenigingen de mogelijkheid om snel en eenvoudig een eigen website online te brengen. Een ander initiatief is de digitale broedplaats. Zo'n broedplaats is een proeftuin waar wordt gekeken hoe ICT kan worden ingezet voor de verbetering van de sociale kwaliteit in de samenleving. De broedplaatsen zijn bedoeld om lokale ICT-initiatieven van de grond te laten komen door er vaardigheden, middelen, fondsen en kennis aan te verbinden. De steden Amsterdam, Den Haag, Deventer en Eindhoven hebben elk hun eigen broedplaats.

Mijn ervaring is echter dat de meeste en de beste initiatieven van onderop ontstaan. Enthousiastelingen beginnen een forum of openen een website over een onderwerp dat zij interessant vinden. Een soortgelijke conclusie is te lezen in het nieuwste jaarboek ICT en samenleving. Daarin stellen Marcel Boogers en Miriam Lips vast dat wijk- en buurtwebsites vrijwel altijd van onderop ontstaan, door initiatieven van bewoners of bewonersorganisaties zelf. Beleidsmakers kunnen burgers en organisatie natuurlijk wel een handje helpen, bijvoorbeeld door goede initiatieven een financieel steun in de rug te geven.

Op zich kan de ondersteuning van dit soort kleinschalige initiatieven een bijdrage leveren aan de sociale kwaliteit van onze samenleving. Echter, veel meer maatschappelijke winst van ICT valt waarschijnlijk te halen in wat ik maar voor het gemak de semi-publieke sector noem: de zorgsector, de politie, het openbaar vervoer en in mindere mate het onderwijs. Hoe is het mogelijk dat in Nederland anno 2004 in het openbaar vervoer nog altijd met een strippenkaart afgestempeld moet worden. Dat de hulpdiensten nog werken met een analogo communicatiesysteem. Dat er nog geen centrale digitale registratie is van medische gegevens. Vooral in de zorgsector kunnen Onlangs nog berichtten de media over het onthutsend aantal

medische fouten, waarvan een groot deel te wijten is aan inadequate informatievoorziening. ICT zou hier veel kunnen verbeteren.

Om u nog een schrijnend voorbeeld uit de zorgsector te geven: onlangs ontmoette ik een psychologe die net een nieuwe baan had bij een verzorgingstehuis. Ze moest zelf een PC van huis meenemen want er was geen geld om computers te kopen. Dossiers worden nog altijd met de hand bijgewerkt. Een van de oorzaken voor de lage adoptie van ICT in de zorgsector is overigens dat herintredende vrouwen in de zorgsector veelal niet met computers kunnen omgaan. Toch nog een rol voor digitale trapveldjes dus, maar dan in het verzorgingstehuis.

Er komen steeds meer signalen dat Nederland ook internationaal op deze gebieden achterblijft. Er zijn talloze pilot projecten en broedplaatsen, die vaak ook door de overheid worden ondersteund, maar het opschalen lukt te vaak niet of nauwelijks. Broeden is belangrijk maar het ei moet ook uitkomen en het vogeltje moet leren vliegen. Te vaak blijft het bij broeden, en als het ei al uitkomt, dan blijft het vogeltje te vaak op het nest zitten.

Mijn stelling: Het ICT beleid met betrekking tot de semi-publieke sector heeft de grootste prioriteit.

Ik kom tot een derde motief voor ICT beleid: en dat is dat de telecommarkt in de ogen van veel beleidsmakers niet goed werkt. Daardoor komt nieuwe broodnodige elektronische infrastructuur niet of pas veel te laat beschikbaar, en lopen we allerlei maatschappelijk voordelen mis.

Een toenemend aantal steden – waaronder verscheidene Nederlandse, zoals Amsterdam, vindt dat private partijen te traag zijn met de uitrol van breedbandnetwerken, vooral fibre to the home; en vele steden vrezen dat achtergestelde wijken nooit van breedband voorzien zullen worden. Daarom zijn ze zelf actief aan het worden op de breedbandmarkt: zij zien breedband als een publiek goed waar de overheid in moet investeren want anders gebeurt het niet. Ook dit motief komt eigenlijk voort uit een zeer positieve inschatting van maatschappelijke baten van ICT. De rapporten van de Commissie Andriessen bijvoorbeeld bezingen de lof van breedband, niet alleen voor individuen of ondernemingen maar ook voor de gemeenschap.

De manier waarop lokale overheden ingrijpen in de telecommarkt verschilt nogal. In een recent onderzoek kwamen we een aantal “rollen” tegen die gemeenten spelen in de breedband markt:

De eerste rol is de gemeente als verstrekker van subsidies voor breedbandgebruikers. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de Eindhovense Kenniswijk. Ook worden marktpartijen financieel gestimuleerd om breedbandinfrastructuur uit te rollen en diensten te ontwikkelen. Dit alles zou de quality of life in Eindhoven ten goede moeten komen.

In een tweede vorm van stedelijk telecombeleid treedt de gemeente op als initiator van een “community network”, dat wil zeggen een hoogwaardige elektronische infrastructuur die overheids- en semi-overheidsinstellingen met elkaar verbindt. Ter financiering van dit netwerk bundelen de partijen die meedoen hun vraag naar telecomdiensten. Een belangrijk doel van dit beleid is het besparen op telecommunicatiekosten. In Groningen bijvoorbeeld, worden ongeveer 170 publieke gebouwen aangesloten op het ‘Community Network’ dat beheerd zal worden door een publiek bedrijf; de diensten op het netwerk zullen door private bedrijven worden aangeboden. De stad heeft berekend dat dit tot forse kostenbesparingen

leidt. In de verdere toekomst denkt men erover om het netwerk verder uit te rollen en ook bedrijven en huishoudens eraan te koppelen.

In een derde model gaat de gemeente nog een stap verder en investeert meteen zelf in een glasvezelnetwerk naar alle huishoudens. Een voorbeeld is Amsterdam. Fibre to the home zou goed zijn voor de lokale economie, maar er worden ook sociale argumenten aangevoerd: de gemeente zou zo bijvoorbeeld een breedbandtweedeling kunnen tegengaan.

Andere steden zijn zelfs van plan om zelf draadloos internet aan te bieden in de hele stad. Brussel is een voorbeeld. Door de concurrentie aan te gaan met private operators hoopt Brussel de commerciële prijzen van breedband te verlagen.

Op zichzelf valt best wat voor te zeggen is dat de gemeente mee investeert in elektronische infrastructuur. Het argument dat zulk beleid de markt verstoort gaat niet helemaal op: zeker waar het gaat om open netwerken waar ieder operator tegen markttarieven gebruik van kan maken kan de concurrentie op dienstenniveau toenemen, hetgeen kan leiden tot meer innovatie en lagere prijzen.

Je kunt je wel afvragen of de geclaimde maatschappelijke voordelen van breedband niet wat al te rooskleurig worden voorgespiegeld. Om hun hoge investering te rechtvaardigen roepen veel gemeenten in hun beleidsnota's dat een dekkend glasvezelnet zal bijdragen aan de kwaliteit van zorg, onderwijs, veiligheid en wat nog meer belangrijk is. Maar de mate waarin dat ook echt gebeurt zal toch vooral afhangen van de mate waarin deze sectoren erin slagen om nuttige breedbandtoepassingen te ontwikkelen en uit te rollen. En hier is toch enige reserve wel op z'n plaats. Zoals gezegd hebben juist de zorgsector, de politie, het openbaar vervoer de grootste moeite om nieuwe technologie effectief toe te passen. Dat komt niet door een gebrekkige infrastructuur, maar veeleer door trage besluitvorming en een gebrek aan samenwerking en innovatief vermogen. De beschikbaarheid van een glasvezelnetwerk zal daar niet veel aan veranderen.

Mijn stelling: Infrastructuur is niet het probleem. Forste investeringen in breedband infrastructuur kunnen alleen worden gerechtvaardigd wanneer de publieke en semi-publieke sector zelf ICT goed gaan toepassen.

Ik kom nu als vanzelf tot een laatste en waarschijnlijk belangrijkste motief voor ICT beleid: ICT is een middel is om de overheid zelf te moderniseren. Ik zal hier niet te diep op ingaan, want eigenlijk is het een apart onderwerp. Toch wil ik er een paar dingen over zeggen.

Al decennia lang is iedereen het er wel over eens dat toepassing van informatietechnologie in de publieke sector van groot belang is. De snelle opkomst van het Internet halverwege de jaren 90 opende vele nieuwe perspectieven in dit opzicht. Zo zouden nieuwe netwerktechnologieën versneld kunnen leiden tot efficiencyvoordelen en kostenbesparingen binnen de overheidsbureaucratie; Ook zou de kwaliteit van de dienstverlening sterk kunnen verbeteren door diensten online aan te bieden en transparanter te maken. Tenslotte zou ICT allerlei nieuwe mogelijkheden bieden voor interactieve besluitvorming. Hoeveel is hiervan terechtgekomen?

Op het gebied van dienstverlening is al best veel bereikt. Veel overheidsdiensten zijn inmiddels online, hetgeen het gemak van de burger ten goede komt. Er lijkt zich wel een gezonde omslag in het denken te hebben afgespeeld: het doel is niet meer om alle diensten online brengen (zoveel procent in tweeduizend zoveel) maar om eerst te kijken waar de

burger eigenlijk behoefte aan heeft. Ook zien we een nieuw realisme in de omgang van overheden met IT consultants: die komen allang niet meer weg met een verhaal hoe hun software alle problemen gaat oplossen. Steeds vaker zien we strategische partnerships ontstaan tussen gemeenten en ICT consortia, waarbij afspraken worden gemaakt over het delen van rendementen en risico's van grote ICT projecten. Mijn tip voor iedere overheidsorganisatie: Zorg dat je goede ICTers in dienst hebt die weten hoe de organisatie in elkaar zit. Laat ze op alle afdelingen stagelopen voordat ze een ICT project mogen beginnen en consultants mogen inhuren.

Tenslotte nog iets over interactieve besluitvorming en bestuurlijke vernieuwing. De laatste jaren zijn talloze ICT experimenten opgestart om burgers bij de lokale politiek te betrekken, van chatsessie met wethouders, inspraakrondes via Internet, tot live streams van gemeenteraadsvergaderingen. Op zichzelf goede en broodnodige initiatieven. Het nieuwe is er inmiddels wel een beetje af, en de belangstelling van burgers voor gemeentelijke besluitvorming via Internet, valt vaak tegen. Tegelijk weten burgers het Internet en e-mail heel goed te gebruiken als pressie middel of als platform om zichzelf te organiseren, als de overheid iets doet wat hen niet bevalt. Daar hebben ze geen subsidie voor nodig.

Ondanks alle ICT initiatieven kunnen we voorsnog niet concluderen dat de kloof tussen burgers en stadsbestuur verkleind is door ICT. Sterker nog: Sommige onderzoeken en verkiezingsuitslagen wijzen erop dat de burger ontevredener is geworden met de overheid. De burger, die mede door ICT steeds mondiger is geworden, verwacht ook steeds meer van de overheid. Als hij iets zoekt, hoe specifiek het ook is (zie het voorbeeld over mijn auto) verwacht hij dat het op Internet te vinden is. En te vaak raakt hij teleurgesteld.

De komende jaren moeten overheden dus doorgaan met ICT beleid: er valt nog heel wat te doen om de overheid klantvriendelijker en transparanter te maken.

Ik kom tot een afronding. ICT heeft veel opgeleverd. Er zijn weinig mensen die terug willen naar een wereld zonder Internet, e-mail en mobiele telefoons, voorzover we ons zo'n wereld überhaupt nog voor kunnen stellen. En we hebben het nu over een periode van 10-15 jaar geleden!

Mijn conclusies is dat ICT beleid hard nodig blijft, alleen er zijn wel accentverschuivingen nodig. De grootste maatschappelijke toegevoegde waarde van ICT beleid zit 'm in toepassingen in de publieke en semi-publieke sector. En hier heeft de overheid het vaak al lang niet meer voor het zeggen. De vraag is dan: hoe organiseer je als overheid de juiste prikkels om het toch voor elkaar te krijgen dat Nederland weer meetelt.

Ik dank U voor Uw aandacht.