



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Afwachten en anticiperen: hoe de gemeente Amsterdam stuurt op ontwikkelingen in het digitale publieke domein

Kuipers, G.M.; Kaaij, C. van der; Uijl, H. den; Frissen, V.A.J.; Schram, J.M.

Citation

Kuipers, G. M., Kaaij, C. van der, Uijl, H. den, Frissen, V. A. J., & Schram, J. M. (2023). *Afwachten en anticiperen: hoe de gemeente Amsterdam stuurt op ontwikkelingen in het digitale publieke domein*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3673957>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3673957>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Afwachten *en* anticiperen



**Hoe de gemeente Amsterdam
stuurt op ontwikkelingen in het
digitale publieke domein**

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Georgina Kuipers
Christiaan van der Kaaij
Henk den Uijl**

**Valerie Frissen
Jorgen Schram**

dr. G.M. (Georgina) Kuipers

is senior onderzoeker, docent en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten. Kuipers promoveerde aan de Universiteit Leiden op haar onderzoek *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade* en zij is tevens verbonden aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van diezelfde universiteit.

drs. C. (Christiaan) van der Kaaij

is junior onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingsstrajecten. Van der Kaaij studeerde bestuurskunde en rondde zijn master Governance & Management van Complexe Systemen af aan de Erasmus Universiteit Rotterdam met een onderzoek naar het beleid van Nederlandse decentrale overheden ten aanzien van digitalisering in de publieke ruimte.

dr. H. (Henk) den Uijl

is co-decaan, onderzoeker en docent bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingsstrajecten. Den Uijl promoveerde in 2022 in de filosofie aan de Vrije Universiteit Amsterdam, op het thema *Praktische wijsheid in bestuur en toezicht*. Eerder studeerde hij filosofie en bedrijfskunde.

prof. dr. V.A.J. (Valerie) Frissen

is directeur van de Stichting Internet Domeinregistratie Nederland (SIDN-fonds) en bijzonder hoogleraar *Digital Technologies & Social Change* aan de Universiteit Leiden. Vanuit haar leerstoel focust Frissen op verantwoorde innovatie en vraagstukken rondom het al dan niet reguleren van de digitale samenleving.

drs. J.M. (Jorgen) Schram

is senior onderzoeker, docent en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Daarnaast is Schram buitenpromovendus aan de Erasmus Universiteit Rotterdam waar hij zijn proefschrift schrijft over burgeractivisme en hoe dat van invloed is op toezicht.

Inhoudsopgave

Voorwoord → 4

1. Inleiding: een digitaal publiek domein → 6

- 1.1 Digitalisering van de stad → 7
- 1.2 Digitale vraagstukken en ambities van de gemeente Amsterdam → 9
- 1.3 Dit essay → 12

2. Van wie is dit vraagstuk? Over eigenaarschap en verantwoordelijkheid in het publieke domein → 13

- 2.1 Formeel-juridisch: gemeente, provincie, rijk, Europese Unie → 14
- 2.2 Sociaaleconomisch: overheid, markt, samenleving → 15
- 2.3 Politiek-bestuurlijk: politiek, bestuur en ambtenarij → 16
- 2.4 Drie perspectieven op eigenaarschap en verantwoordelijkheid → 17

3. Tussen ondernemerschap en overlast: hoe de gemeente Amsterdam stuurt op ontwikkelingen in het digitale publieke domein → 19

- 3.1 Deel- en platformeconomie → 20
- 3.2 Deelmobiliteit → 22
- 3.3 Flitsbezorging en darkstores → 24
- 3.4 Zorgplatformen → 26

**4. Paradoxaal omgaan met verantwoordelijkheid:
afwachten én anticiperen → 30**

- 4.1 Van dilemma's en principes naar polariteit → 31
- 4.2 Van polariteit naar paradox → 33
- 4.3 Een paradoxale verantwoordelijkheidsverdeling → 35

5. De herontdekking van publieke interventies → 37

- 5.1 Politieke afweging van een publieke interventie → 37
- 5.2 Is de overheid wel aan zet? → 40
- 5.3 Wie zou bevoegdheden moeten krijgen? → 43
- 5.4 Tot slot → 44

**Praktische handreiking: de strategische balans
tussen afwachten en anticiperen → 46**

Geraadpleegde literatuur → 53

Voorwoord

Ontworpen in 1848, klaar voor de toekomst

Elke digitale activiteit heeft ook een fysieke plek. Data staan in een datacentrum, de deelfiets staat ergens in de stad en eHealth werkt voor mensen. Digitaal bestaat niet zonder fysiek. Vanzelfsprekend wordt de digitale invloed steeds groter op de fysieke wereld, van TikTok-rij tot online detailhandel die enorme druk legt op de “last mile” van de logistieke keten en soms zorgt voor files en overlast. Het is dan ook een belangrijke vraag voor de overheid: Hoe gaan we hiermee om?

De vragen die nu leven hebben we al een paar keer beantwoord in de geschiedenis. We lijken echter niet altijd even goed te leren. Een goed voorbeeld is de eerste industriële revolutie: daar waren we niet zo goed in te Amsterdam. Er waren geen kolen in de Noordelijke Nederlanden en de windmolenindustrie was stevig aanwezig. Pas toen we zagen dat de industrie in Engeland, en wat nu België is, grote voordelen had, begon men hier ook de urgentie te voelen om anders te werken.

Bij de tweede industriële revolutie was dat anders: er waren nog weinig gevestigde systemen, aanpassen was daardoor makkelijk(er) en de urgentie was groot. Veel huidige grote concerns in Nederland hebben hun oorsprong liggen in deze periode. We hebben in deze tijd echter ook een aantal keuzes gemaakt, logisch met de kennis van toen, waar we nu wellicht spijt van hebben. Het massale gebruik van fossiele brandstoffen of het aanleggen van duizenden parkeerplaatsen in de binnenstad van Amsterdam zouden we nu waarschijnlijk anders aanpakken.

En nu zitten we midden in een nieuwe transitie: het Digitale Tijdperk. Dat betekent dat we weer opnieuw keuzes moeten maken, creatieve destructie veroorzaken en de overheid goed moeten inrichten. Keuzes die net als tijdens de industriële revoluties op de lange termijn een grote impact kunnen hebben. Hoe we dat moeten doen weten we nog niet, maar we weten wel meer en meer wat de vragen zijn.

Dit essay geeft geen antwoord op deze vragen, maar het geeft wel een aantal voorbeelden en richtingen. Het laat denk ik ook goed zien dat we anders kunnen en moeten werken, binnen de rechtstaat die er (gelukkig) is. Deze publicatie ondersteunt in de zoektocht naar antwoorden en een dialoog over de rol van de overheid in de toekomst. Hopelijk inspireert dit essay u als lezer en zet het aan tot denken, want dat er ook fundamenteel nieuw denken nodig is lijkt evident. Het plakken van pleisters is niet meer voldoende. Het ontwerp van 1848 staat misschien als een huis, maar we moeten het wel verbouwen voor de toekomst.

Ger Baron

Chief Technology Officer – Gemeente Amsterdam

1. Inleiding: een digitaal publiek domein

Een gebiedsverbod voor iemand die – fysiek – geen meter beweegt?

Op 7 februari 2023 schrijft burgemeester Halsema een brief aan de gemeenteraad van Amsterdam, om de raad te informeren over een proef met een online gebiedsverbod.¹ Nadat een eerdere variant van zo'n verbod in Utrecht – waarbij een jongen op Telegram had opgeroepen om in actie te komen tegen het coronabeleid – in de rechtbank sneuvelde omdat sociale media niet vallen onder de APV (Algemene Plaatselijke Verordening) én omdat in de APV geen grondslag ligt om vrijheid van meningsuiting te beperken. Bij overtreding van dat verbod zou de jongen een dwangsom van € 2.500,- moeten betalen. In de brief aan de Amsterdamse gemeenteraad betoogt Halsema dat de situatie in Amsterdam anders is, daar er in de Amsterdamse proef geen grondslag wordt gezocht in de APV, maar in de Gemeentewet. Maar kan wetgeving van dien aard – ooit geschreven voor fysieke situaties – wel van toepassing zijn op de online openbare orde?

Ruim 40 burgemeesters deden naar aanleiding van deze kwestie in *NRC* een oproep om van de landelijke wetgever meer bevoegdheden te krijgen om de online openbare orde te kunnen handhaven.² Deze oproep laat zien dat er in deze casus allerlei vragen spelen over verantwoordelijkheden en de rol die overheden zouden moeten spelen. Wanneer een digitaliseringsvraagstuk actief onderdeel wordt van lokaal beleid kan worden gesteld dat bijvoorbeeld de burgemeester (met de gemeenteraad als democratisch gelegitimeerd wetgever) aan zet is, maar evengoed dat de Europese Unie in moet grijpen, daar er overkoepelende Europese afspraken over grondrechten zijn. En de burgemeesters uit het opiniestuk geven op hun beurt aan dat de landelijk wetgever aan zet is om bevoegdheden voor een andere bestuurslaag te realiseren. Een antwoord op dit vraagstuk lijkt zodoende behoorlijk ambigu.

1 Raadsbrief online gebiedsverbod uitspraak Utrecht (7 februari 2023). Gemeente Amsterdam.

2 Dijkema, S.A.M. e.a. (6 februari 2023). Geef ons instrumenten om rellen te voorkomen. *NRC*.

Het publieke domein verandert in rap tempo nu het aantal digitale toepassingen zo snel groeit. Online fora waar oproepen tot protest en activisme kunnen worden gepubliceerd hebben niet alleen effect in die digitale ruimte maar beïnvloeden ook wat er in de fysieke publieke ruimte³ plaatsvindt. Het digitale en het fysieke domein lopen zodoende steeds vaker in elkaar over. Dat kan op diverse gebieden in bijvoorbeeld het sociaal of economisch leven een verrijking zijn, maar tegelijkertijd leidt dat overlopen ook tot een bepaalde onduidelijkheid (zoals in bovenstaand voorbeeld) over het domein waarin een vraagstuk of probleem zich nou daadwerkelijk afspeelt. Het punt met technologie is dat het altijd tegelijkertijd oplossingen biedt én problemen creëert. Er bestaan geen absolute technische oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Er is sprake van ambivalentie: technologie kan verschillende, elkaar uitsluitende waarden bevatten of tot stand brengen. Denkers als Ulrich Beck, Anthony Giddens en Scott Lash noemen dit *reflexieve moderniteit*: een moderniteit die zich telkens weer tegen zichzelf keert. Vanuit die gedachte is het noodzakelijk om voorzichtigheid te betrachten in het sturen met en van technologie.⁴ Deze gedachte is richtinggevend voor dit essay.

1.1 Digitalisering van de stad

Vandaag de dag is ontsnappen aan digitalisering nauwelijks nog mogelijk; het is overal om ons heen. Het onderscheid tussen fysiek en digitaal is daarbij steeds lastiger te maken. Interactie vindt steeds vaker plaats via laptop of smartphone, mensen verplaatsen zich via modaliteiten waarin technologie veelal de belangrijkste aandrijvingskracht is en ook in het straatbeeld is dit terug te zien in hoe allerhande bedrijven weten in te spelen op de niches die ontstaan door de verbinding tussen fysiek en digitaal. Denk bijvoorbeeld aan de opkomst van platformbedrijven zoals Airbnb en Uber, boodschappen-diensten zoals Gorillas en Flink, openbare (stads)wifinetwerken, de toename van het gebruik van *dashcams*, deurbellen met camera's en sensoren voor *crowd control*. Bij al dit soort voorbeelden gaat het om digitalisering van al

3 We gebruiken hier de term publieke ruimte. Dat begrip is ruimer dan het begrip openbare ruimte, wat gaat over de fysieke ruimte die door overheden worden beheerd. Publieke ruimte gaat behalve over de fysieke ruimte ook over het democratisch vormgeven van hoe we willen samenleven, bijvoorbeeld door het begrenzen of regels stellen aan private ruimtes. De tegenhanger van publieke ruimte is private ruimte. Die kan natuurlijk wel publiek toegankelijk zijn (zoals een café of Facebook). Tussen publieke en private ruimte is nog een meent (gemeenschappelijke ruimte, *common space*) te plaatsen. Dit is ruimte die door publieke noch private partijen wordt beheerd, maar door (groepen) burgers onderling wordt vormgegeven. Zie bijvoorbeeld Stavrides, S. (2018) *Common Space*. London: Zed Books; Lijster, T. (2022) *Wat we gemeen hebben*. Amsterdam: De Bezige Bij.

4 Beck, U., Giddens, A., & Lash, S. (1994). *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity Press.

bestaande, vaak fysieke, diensten zoals hotels, supermarkten of bezorgdiensten, taxi's of deurbellen. Digitaal en fysiek raken zodoende steeds meer vervlochten. Maar welke gevolgen heeft dit voor het beheer van het publieke domein?

De vervlechting tussen digitaal en fysiek brengt allerlei kansen met zich mee – vaak ook gekoppeld aan veelal nobele doelen die met digitalisering worden nagestreefd: betere dienstverlening, verbetering van bereikbaarheid, snelle informatievoorziening en bijvoorbeeld de mogelijkheid voor efficiënte inrichting van infrastructuur. Bovendien zijn bepaalde digitale toepassingen voor veel mensen ook niet meer weg te denken uit het dagelijks leven: wie rijdt er nog door een onbekende stad zonder een routeplannerapp? Naast de voordelen zijn er echter ook aanzienlijke risico's verbonden aan digitalisering. Denk aan privacyschendingen, cybercriminaliteit, discriminatie door het gebruik van algoritmes, (monopolie)macht bij grote (tech-) bedrijven, enzovoorts. Daarnaast kunnen uitingen of gevolgen van digitalisering de fysieke omgeving flink veranderen. Bij veel Amsterdammers staan bijvoorbeeld de lallende toeristen scherp op het netvlies, die als gevolg van de opkomst van verhuurplatformen als Airbnb voor veel overlast zorgen.⁵ Ook techniek die met een goed doel wordt geïnstalleerd kan omstreden zijn in haar uitwerkingen, zoals bijvoorbeeld bleek bij de 'slimme lantaarnpalen' in Stratumseind (Eindhoven). Die lantaarnpalen waren gekoppeld aan allerlei vormen van surveillance-technologie om bepaalde eigenschappen van het gebied te kunnen onderzoeken en eventueel te verbeteren. De technologie diende de openbare veiligheid maar was ook omstreden omdat daarmee ook het belang van vrij en anoniem kunnen bewegen onder druk kwam te staan.⁶

De ambivalentie die aan digitalisering kleeft – probleem én oplossing, kans én gevaar – bezorgt steeds meer overheden – op alle niveaus – een sluimerend gevoel van ongemak. Niet zozeer in de zin dat men de digitaliseringsbeweging wil aanjagen of juist een halt wil toeroepen, maar eerder de vraag hoe men zicht en in zoverre dat mogelijk is ook grip houdt op wat er in hun stad gebeurt. Zo klinkt enerzijds de vraag of er wel genoeg gebruik gemaakt wordt van alle kansen en mogelijkheden die digitalisering biedt en anderzijds of risico's voldoende op het netvlies staan en ondervangen worden. Maar de vraag die bij steeds meer politici, bestuurders en ook ambtenaren voorligt is ook fundamenteeler: waar ligt eigenlijk de taak of verantwoordelijkheid van de overheid in al deze kwesties? En in hoeverre kan de overheid überhaupt (nog) invloed uitoefenen op al deze ontwikkelingen, nu marktspelers zo

5 Obbink, H. (8 augustus 2016). Overlast door Airbnb moeilijk aan te pakken. *Trouw*.

6 Stratumseind Living Lab: <https://veiligsmartcities.nl/projecten/stratumseind-living-lab/>

machtig en alomtegenwoordig zijn geworden? Zulke vragen kennen geen eenvoudige of eenduidige antwoorden. Het vergt de capaciteit en het bewustzijn om om te gaan met ambiguïteit: digitalisering als probleem én als oplossing.

Het kabinet Rutte-IV beschikt over een staatssecretaris Digitalisering. Het kabinet kiest tegelijkertijd niet voor het beleggen van digitalisering bij één departement, maar verspreidt de verantwoordelijkheid over de departementen, waarbij de staatssecretaris de coördinerende rol vervult. Cyberveiligheid komt bijvoorbeeld bij het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) terecht, digitale infrastructuur bij Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gaat over de overheids-automatisering en de (digitale) democratische rechtsstaat. De staatssecretaris is eindverantwoordelijk voor het nieuwe digitaliseringsbeleid binnen het kabinet. Volgens haar staat ze daarmee aan de start van een belangrijke inhaalslag.⁷ Inmiddels is dit vertaald in een werkagenda 'Waardengedreven Digitaliseren' waarin vijf concrete doelen zijn gesteld: (1) iedereen kan *meedoen* in het digitale tijdperk, (2) iedereen kan de digitale wereld *vertrouwen*, (3) iedereen heeft *regie* op het digitale leven, (4) een *waardengedreven digitale overheid* die werkt voor iedereen en (5) het versterken van de digitale samenleving in het Caribisch deel van het koninkrijk.⁸

1.2 Digitale vraagstukken en ambities van de gemeente Amsterdam

Digitalisering is niet alleen voor de landelijke overheid een belangrijk vraagstuk. De gemeente Amsterdam is een voorbeeld van een gemeente die al jaren hard aan de weg timmert op het gebied van technologische innovatie en digitalisering. Van een betere digitale dienstverlening tot de inzet van drones om de stad leefbaar te houden en van zelfvarende boten op de grachten tot het ontwikkelen van voorlichtingscampagnes om kinderen bewust te maken van cybercriminaliteit. Met al die initiatieven profileert Amsterdam zich als een *smart city* of 'digitale stad'. In veel van deze ontwikkelingen ziet de gemeente kansen en zij neemt daar graag het voortouw in of sluit zich aan bij initiatieven van andere partijen. Het digitale brengt vernieuwing, maakt dingen mogelijk en brengt energie en dynamiek naar de stad. De gemeente Amsterdam hecht hier veel waarde aan en heeft hier daarom de afgelopen jaren stevig in geïnvesteerd. Zo is bijvoorbeeld de directie Digitalisering en

7 Trommel, S. (9 maart 2022). Van Huffelen: 'Impact van digitalisering onderschat'. *Binnenlands Bestuur*.

8 Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren. [Digitaleoverheid.nl](#)

Innovatie als onderdeel van de afdeling Stedelijke Innovatie en R&D opgezet, verantwoordelijk voor het bestuurlijk en ambtelijk agenderen en het organiseren van benodigde innovatie op de strategische opgaven van de stad en voor kennisontwikkeling op het gebied van technologie en data. Daarbij wordt intensief samengewerkt met bedrijven, kennisinstituten, startups, sociale en maatschappelijke organisaties en actieve bewoners. In 2016 benoemde de Europese Commissie Amsterdam zelfs via haar iCapital Award tot meest innovatieve hoofdstad van Europa.⁹

Maar de gemeente Amsterdam ziet ook dat met kansen gevaren komen. Juist grote steden zijn immers aantrekkelijk voor commerciële partijen, waardoor Amsterdam vaak als eerste, soms zelfs als enige, in Nederland te maken krijgt met bepaalde digitaliseringsvraagstukken. Zo zijn er in de stad initiatieven die met bedrijfsmodellen werken die er in de kern op zijn gericht om zoveel mogelijk informatie over mensen te verzamelen en te verkopen. De platformeconomie heeft forse invloed op het openbare leven, en deze snel veranderende en hybride markten lijken moeilijk te temmen. Daarnaast weten ook criminelen digitale mogelijkheden te benutten om bedrijven en inwoners te duperen. En tenslotte kan digitalisering ertoe leiden dat groepen burgers zich buitengesloten voelen of weten van dienstverlening en contact. Digitale technologie biedt andere groepen burgers juist handvatten voor het bedreigen van de openbare orde, zoals het verspreiden van desinformatie, online haatcampagnes, pesterijen of andere vormen van bedreiging. Kortom: de ontwikkeling naar een digitale stad brengt allerlei vragen, problemen, risico's en dilemma's met zich mee die op zichzelf niet nieuw zijn, maar zich via digitalisering in een nieuwe gedaante tonen.

Het stadsbestuur heeft zich dat steeds meer aangetrokken. In de Agenda Digitale Stad¹⁰ wordt door de gemeente Amsterdam een startschot gegeven om te werken aan drie kernambities: een digitale stad die vrij, inclusief en creatief is. In het voorwoord van de Digitale Agenda uit 2019 zei de toenmalige wethouder daarover: *'We vinden dat Amsterdammers veilig hun data moeten kunnen delen, dat hun rechten worden beschermd en dat onze democratische waarden ook daar gelden. De stad is van iedereen, de digitale stad ook.'* Net als voor de digitale kansen geldt hier overigens dat de gemeente hierin niet alleen staat; in zowel binnen- als buitenland hebben immers ook andere (grote) steden met dit vraagstuk te maken. In 2018 hebben daarom Amsterdam, Barcelona en New York de handen ineengeslagen en het initiatief genomen voor een verbond onder de noemer *Cities Coalition for Digital Rights*. Inmiddels

9 Europese Commissie (2016). *European Capital of Innovation (iCapital) 2016*.

10 Gemeente Amsterdam (2019). *Agenda Digitale Stad*. NB: dit is de 'oude' agenda, er is een nieuwe in de maak.

zijn er wereldwijd meer dan vijftig steden aangesloten bij dit netwerk, om het nu nog vaak grijze gebied van digitale grondrechten te verkennen en ervaringen uit te wisselen.

Dat verkennen en uitwisselen van ervaringen komt mede voort uit het feit dat er steeds vaker voorbehouden en twijfels worden geuit op het gebied van digitalisering. Het zoeken van een balans tussen digitale kansen en digitale risico's is iets dat, na jaren van groot 'techno-optimisme', steeds vaker op de agenda terecht komt. Waar digitalisering aanvankelijk vaak werd gezien als de oplossing voor allerlei vraagstukken (denk bijvoorbeeld aan dienstverlening), wordt door steeds meer voorbeelden duidelijk dat er ook een keerzijde zit aan digitale ontwikkelingen (denk aan de toeslagenaffaire). Dat is ook een reden waardoor er in de politieke arena steeds vaker voorzichtiger – misschien zelfs argwanender – wordt gekeken naar digitale innovaties. Met name als het gaat om de bescherming van digitale grondrechten ligt hier een uitdaging. In diezelfde Digitale Agenda wordt dat ook zo benoemd: *'Wat zijn de rechten van de Amsterdammer in de digitale wereld? En wat kunnen wij doen als gemeente?'* Zeker als het gaat om die laatste vraag, naar de rol van de gemeente, is het nog zoeken. Dat het voor de gemeente een belangrijk vraagstuk is staat buiten kijf – gezien alle aandacht die de ambtelijke organisatie hieraan besteedt op diverse terreinen – maar welke rol zij precies heeft of kan nemen, is moeilijk eenduidig te beantwoorden. Wat wel duidelijk is, is dat je als gemeente een bepaalde verantwoordelijkheid hebt richting je inwoners om hen te beschermen en iedereen gelijke kansen te bieden. Binnen de stad moet dataverkeer veilig kunnen plaatsvinden, moeten publieke ruimtes ook digitaal goed beschermd zijn en moeten inwoners er zeker van kunnen zijn dat hun privacy en andere burgerrechten zijn geborgd. Anderzijds wil de stad juist technologie inzetten om de stad veiliger en toegankelijker te maken, maar hoe dat precies moet, ligt nog open.

Digitale ontwikkelingen volgen elkaar razendsnel op en het is lastig om er vat op te krijgen. Dikwijls hebben bepaalde ontwikkelingen zich al gemanifesteerd in de stad voordat de gemeente gericht beleid kan ontwerpen of goed in het vizier heeft wat de ontwikkeling voor impact kan gaan hebben op de stad. Bovendien is de gemeente niet de enige speler die invloed uitoefent of wil uitoefenen: van startups tot grote (tech-)bedrijven, van inwoners tot ngo's, van Europa tot provincie. De digitale wereld is van meet af aan, ondanks de loftuitingen van idealisten die dachten dat het internet vooral vrijheid zou brengen¹¹, ontwikkeld en overgenomen door de markt en vaak internationaal georiënteerd. Vrijwel alle diensten die onderdeel uit zijn gaan maken van ons

11 Morozov, E. (2011). *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*. New York: Public Affairs.

dagelijks leven zijn gebaseerd op de verdienmodellen van Big Tech-bedrijven en de belangen zijn gigantisch. Er is wel enige regelgeving, maar lange tijd is regulering vooral gebaseerd geweest op zelfregulering door de markt en de *tech community*. Inmiddels is gebleken dat daarmee met name publieke belangen onvoldoende geborgd zijn; zeker vanuit nationaal perspectief bleken we nauwelijks opgewassen te zijn tegen de invloed van Big Tech en razendsnelle innovatie. In Europees verband is er de afgelopen jaren sprake van een forse inhaalslag wat betreft regulering van de digitale wereld en de digitale markt: bijvoorbeeld via de General Data Protection Regulation (GDPR), Digital Markets Act (DMA), Digital Services Act (DSA) en de (voorgestelde) Europese AI-Act. De impact van Nederlandse gemeenten lijkt op het eerste gezicht in zo'n internationaal speelveld gering. Maar is dat ook echt zo? Amsterdam heeft in ieder geval met de Digitale Agenda een duidelijke ambitie om wel invloed uit te oefenen op het snijvlak van digitalisering en publieke belangen.

1.3 Dit essay

In dit essay reflecteren we op de vraag wie of wat eigenlijk waar verantwoordelijk voor is als het gaat om het beheer van het digitale publieke domein in een stad – in dit geval Amsterdam. De vraag hoe om te gaan met een ontwikkeling als digitalisering is een zeer actuele kwestie, maar als het gaat om de aanpak ervan ook een ‘klassieke afweging’.¹² Juist bij digitalisering kan ons het gevoel bekruipen dat het ongrijpbaar is, waardoor eigenaarschap en verantwoordelijkheid – eigenschappen die voor het beheer van het publieke domein zo van belang zijn – lastig te bepalen blijken. Aan de hand van vier cases die spelen in de gemeente Amsterdam laten we zien dat er een paradox besloten ligt in het optreden van de gemeente. Die paradox staat niet in de weg, maar dient juist gekoesterd en nader uitgewerkt te worden in de vormgeving van beleid voor digitalisering in het publieke domein. De gemeente dient zichzelf in die uitwerking voortdurend de vraag te stellen van wie dit vraagstuk is. We staan daarom in het volgende hoofdstuk allereerst stil bij de complexiteit die achter de idee van eigenaarschap en verantwoordelijkheid in het publieke domein schuilgaat. Dat doen we aan de hand van drie perspectieven die in het denken over én de aanpak van digitalisering in het publieke domein een cruciale rol spelen.

12 Schram, J.M., Den Uijl, H. & Van Twist, M.J.W. (2021), *Actuele kwestie, klassieke afweging. Een verkenning naar de governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

2. Van wie is dit vraagstuk? Over eigenaarschap en verantwoordelijkheid in het publieke domein

Dilemma van het publieke domein: oude wijn in nieuwe vaten?

Als we kijken naar een van de oudste voorbeelden van een invulling van het publieke domein komen we uit bij het hart van de Griekse polis in de Oudheid: de *agora*. Op de agora vonden verschillende activiteiten plaats. Het diende als marktplaats waar koopwaar tentoon werd gesteld, het was een verzamelplaats voor (politieke) vergaderingen, er werden goden vereerd. De agora was een publieke ruimte waarin verschillende functies samenkwamen: commerciële, sociale, politieke en religieuze. Het ideaal van de agora was deel te nemen aan het publieke domein, maar er werden, volgens de filosoof Hannah Arendt, altijd pogingen gedaan om de agora louter een marktplaats te laten zijn. Ook toen al was het bewaren van een publieke ruimte een actieve strijd.¹³

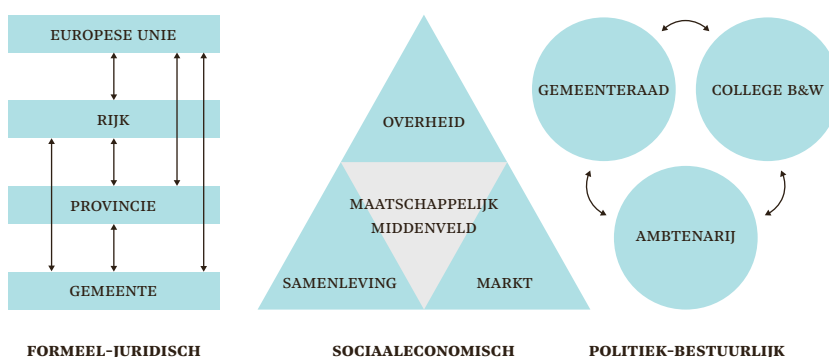
Het voorbeeld van de agora laat zien dat een publiek domein gevuld is met allerlei politieke en private aangelegenheden. Vandaag de dag is dat natuurlijk niet anders: het straatbeeld vult zich met uitingen van overheden, zoals bewegwijzering en voorlichtingscampagnes, winkels en restaurants adverteren met hun handelswaar, politici delen (met name in verkiezingstijd) flyers uit en demonstranten protesteren met spandoeken en pamfletten. Wat maakt de digitalisering van het publieke domein nu precies anders? We vermoeden dat de digitalisering de invloed van het private in het publieke nog indringender of omvangrijker maakt, maar tegelijkertijd ook minder tastbaar. Het is moeilijker om aan te ontsnappen, minder zichtbaar, of minder concreet, maar in de kern niets nieuws. En het onderscheid tussen publiek en privaat is zowel in het fysieke als in het digitale publieke domein ambivalent, omdat een markt wel degelijk ook publieke belangen kan dienen. De gevolgen van een transactie op de agora hebben vaak ook effecten op de samenleving als geheel. Het onderscheid is vloeibaar geworden.¹⁴ Zelfs met de meest eenvoudige boodschap (al dan niet via een darkstore) ben je op de een of andere manier verbonden met milieuvervuiling, uitbuiting of ongelijkheid.

¹³ Arendt, H. (1958). *The Human Condition*. Chicago: The University of Chicago Press, p. 160.

¹⁴ Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge and Malden: Blackwell.

Of de overheid moet ingrijpen bij ongewenste indirecte gevolgen van bijvoorbeeld digitale disrupties in het openbare leven en het publieke domein is niet alleen een technische of politieke vraag. Het roept de vraag op wie er eigenlijk over zou kunnen, moeten of willen gaan. In dit hoofdstuk schetsen we drie perspectieven op de rol die de gemeente Amsterdam kan innemen in het bestuurlijk en maatschappelijk stelsel. Dat onderscheid tussen perspectieven laat zien hoe verantwoordelijkheden zijn verdeeld of verdeeld zouden kunnen worden op verschillende beleidsterreinen. Onderstaand figuur 1 geeft de drie perspectieven weer, die achtereenvolgens worden uitgewerkt.

Figuur 1. Drie perspectieven op eigenaarschap en verantwoordelijkheid in het publieke domein.



2.1 Formeel-juridisch: gemeente, provincie, rijk, Europese Unie

Allereerst heeft de gemeente te maken met interbestuurlijke verhoudingen. In Nederland zijn er geen hiërarchische verhoudingen tussen bestuurslagen; de rijksoverheid is dus niet 'hoger' dan een gemeente of een provincie. Wel is er een hiërarchie op het gebied van wet- en regelgeving. De wetten die de rijksoverheid maakt, staan boven de verordeningen van gemeenten. Tegelijkertijd is deze relatieve gelijkheid ook een papieren werkelijkheid. Gemeenten zijn immers afhankelijk van de begroting van het rijk en gemeenten hebben weinig autonomie om belasting te heffen bij inwoners. Daarnaast staat een gemeente onder interbestuurlijk toezicht bij de provincie, met name ten aanzien van de gemeentebegroting. Dan is er ook nog de Europese Unie die op verschillende beleidsterreinen een wetgever én machtsblok is. Juist op het gebied van digitalisering lijkt de EU de beste papieren te hebben om op te treden tegen onwenselijke marktmacht van Big Tech-bedrijven, omdat er op dit niveau meer machts evenwicht is. En die rol wordt ook steeds actiever ingevuld op Europees niveau, na een lange periode van relatieve verwaarlozing.

De rijksoverheid is juist weer van belang waar het gaat om de bescherming van grondrechten wat in het digitaliseringsdebat zeker aan de orde is. Verder zijn er heel wat andere vraagstukken die over gemeentegrenzen heen gaan – zoals bijvoorbeeld rondom digitalisering in de zorg. Wat zijn vraagstukken binnen het digitale publieke domein die de gemeente Amsterdam kan oppakken, en welke vraagstukken kan zij beter uit handen geven? En als zij vraagstukken uit handen moet geven, heeft de stad er dan niet toch een rol in te spelen? Kan zij ook vraagstukken naar zich toetrekken?

2.2 Sociaaleconomisch: overheid, markt, samenleving

Het tweede perspectief is sociaaleconomisch. Dit is het speelveld waarop het sociale en de economie elkaar raken en waar verschillende soorten spelers op dat speelveld te typeren zijn die een bepaalde rol hebben of kunnen hebben. Een bekende manier om dat veld in beeld te brengen is de zogenaamde ‘Pestoff-driehoek’¹⁵, zoals eerder in dit hoofdstuk te zien. In deze driehoek, die uit vier driehoeken bestaat, zijn vier sferen onderscheiden: de overheid, de markt, de gemeenschap, en de ‘vereniging’ – in onze cultuur beter bekend als het maatschappelijk middenveld. In ieder domein spelen verschillende logica’s een rol, die in principe met elkaar strijdig zijn, terwijl ze elkaar ook nodig hebben.¹⁶ De markt is privaat, formeel en winstgedreven. De gemeenschap is privaat, informeel en gericht op tradities. De overheid is publiek, formeel, hiërarchisch en zonder winstoogmerk. Het maatschappelijk middenveld blijkt vaak hybride, wat wil zeggen dat het ambigu is welke logica’s prevaleren: ze kunnen gericht zijn op de publieke zaak, maar georganiseerd vanuit het gemeenschappelijk domein (bijvoorbeeld een vereniging) in een sector waar bovendien vormen van marktwerking aan de orde zijn.¹⁷

Wat opvalt is het complexe onderscheid tussen publiek en privaat. Het wordt meteen duidelijk, zoals eerder ook betoogd, dat privaat zeker niet samenvalt met ‘markt’, maar óók niet met de gemeenschap, en grotendeels niet met het maatschappelijk middenveld. Daarom is er in de Nederlandse politieke (verzuilde) traditie altijd gepleit voor ‘sovereiniteit in eigen kring’ (zoals de protestanten dat noemden) of subsidiariteit (voor de katholieken). In beide gevallen is het uitgangspunt: let op dat je als overheid niet te snel centraal

15 Pestoff, V.A. (1992). Third sector and cooperative social services – An alternative to privatization. *Journal of Consumer Policy* 15(1), p. 27-45.

16 Zie ook: Jacobs, J. (1992) *Systems of Survival. A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*. New York: Random House.

17 Billis, D. (2010). ‘Towards a Theory of Hybrid Organizations’. In: Billis, D. *Hybrid Organizations and the Third Sector: Challenges for Practice and Theory*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; Den Uijl, H. (2022). *Practical Wisdom in Governance*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

ingrijpt, maar laat de samenleving, gemeenschap en markt hun eigen goed voortbrengen en lees ze niet te snel de les. Denk aan het bijzonder onderwijs (private non-profit organisaties) en aan de organisatie van ons zorgstelsel (ook meestal door private non-profit organisaties). De gedachte is dat informele, private of winstgedreven sferen juist beter in staat zijn om bepaalde sociaal gewenste zaken voort te brengen dan de overheid.

Deze vier sferen hebben hun eigen rol te spelen in de vraag hoe om te gaan met digitale innovaties. Natuurlijk is er de markt met zijn macht, innovaties en nieuwe concepten. De overheid wil daar paal en perk aan stellen als publieke belangen onder druk komen te staan. Maar ook het maatschappelijk middenveld houdt zich actief bezig met dit domein, zoals maatschappelijke organisaties die vrijheid promoten, zich ideologisch verzetten tegen vormen van digitalisering en privacy-schendingen, of juist middels digitalisering bepaalde publieke dienstverlening willen verbeteren (zoals het Amsterdamse ACTI in het zorgdomein). Het kan ook gaan om maatschappelijke organisaties die in hun uitoefening beïnvloed worden door digitale ontwikkelingen, zoals zorg- of onderwijsorganisaties. De gemeenschap, het domein ‘achter de voordeur’, is deels wat de overheid tracht te beschermen met grondrechten, maar ook met gedragsbeïnvloeding wil bijsturen. Dit vraagstuk benaderen vanuit een sociaaleconomisch perspectief maakt duidelijk dat de overheid niet de enige speler is die publieke waarden produceert of beschermt. Welke rol kan het maatschappelijk middenveld bijvoorbeeld vervullen, hoe sterk is het maatschappelijk middenveld op dit beleidsdomein en moet de gemeente dat stimuleren? Oftewel: zou de overheid juist een flinke interventie moeten bewerkstelligen om juist een andere actor – samenleving of maatschappelijk middenveld – steviger in het zadel te hijsen?

2.3 Politiek-bestuurlijk: politiek, bestuur en ambtenarij

Het derde perspectief is dat vanuit politiek-bestuurlijke verhoudingen. De politiek is verantwoordelijk voor de koers van – in dit geval – de gemeente Amsterdam. De volksvertegenwoordigers worden gekozen, en zij stellen een college en een coalitieakkoord samen. De wethouders zijn politieke bestuurders die verantwoording afleggen over het gevoerde beleid. In de uitvoering worden zij ondersteund door ambtenaren onder leiding van de gemeentesecretaris, die het door politieke consensus bepaalde beleid uit dienen te voeren, ongeacht wat ambtenaren zelf verstandig of moreel gewenst beleid vinden. De ambtenarij is onpartijdig. Of nou ja, dat is in ieder geval de klassieke opvatting.¹⁸

¹⁸ Weber, M. (2012). *Politiek als beroep*, Nijmegen: Van Tilt, p. 64.

De praktijk kan ook hier ambigu zijn. Het is niet evident dat bestuurlijke plannen overeenkomen met politieke wil. Er werken zeer veel ambtenaren zeer gedreven aan allerlei dossiers, en de politiek kan of wil niet overal van af weten. Dit is zeker het geval naarmate beleidsterreinen meer expertise vereisen en technischer worden. Het gemiddelde raadslid is geen expert op het gebied van kunstmatige intelligentie, of over wat je allemaal met data kunt (verdiene(n)). Raadsleden kunnen bovendien een heel ander perspectief inbrengen dan experts. Zeker in het domein van technologie zijn experts vaak in zekere zin ‘optimisten’; zij denken en geloven dat technische oplossingen de wereld en dus ook het politiek bestuur beter kunnen maken. Raadsleden hoeven dat optimisme niet te delen, maar zien veelal (maatschappelijke) problemen en richten zich bijvoorbeeld vooral op overlast of datalekken, omdat het onderdeel van hun taak is om dergelijke signalen uit de samenleving te kanaliseren en in het politieke debat in te brengen. De ambtenarij kan de gemeenteraad voorzien van informatie, en de gemeenteraad kan medebepalen waar de ambtenarij zich mee bezig houdt. *Checks and balances* zijn ook binnen de gemeente van groot belang, en dus is het de vraag hoe politiek en bestuur zich tot elkaar verhouden en welke rol het bestuur in kan en mag nemen ten opzichte van de politiek. En hoe het ambtelijk apparaat zich hier vervolgens tussenin bevindt. Hoe spelen politiek-bestuurlijke verhoudingen een rol in de vorming en uitvoering van het Amsterdamse digitale beleid ten opzichte van het publieke domein?¹⁹

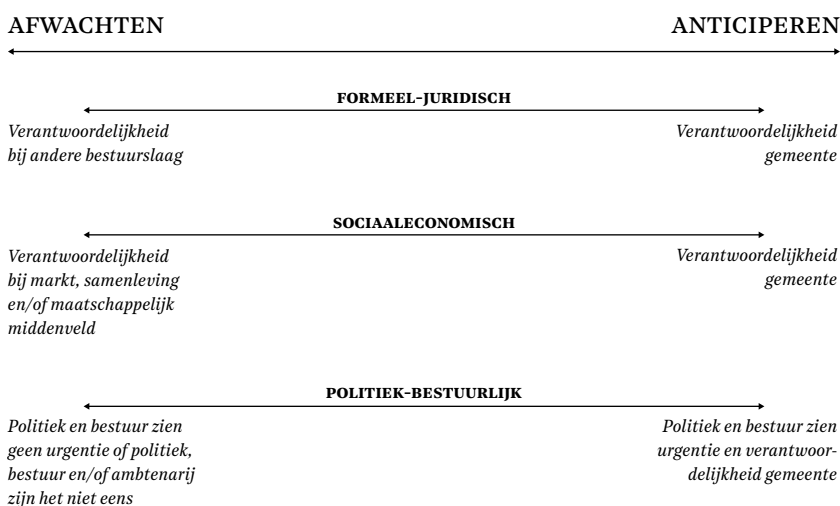
2.4 Drie perspectieven op eigenaarschap en verantwoordelijkheid

Bij ieder van de drie perspectieven, zoals beeldend samengevat in figuur 1, is er sprake van ambiguïteit; van onhelderheid tussen de papieren realiteit en de werkelijkheid. Wie de bevoegde eigenaar is hoeft zich niet verantwoordelijk te voelen; terwijl de gemeente zich verantwoordelijk voelt, is zij zeker niet de enige eigenaar van het probleem of oplossingen. Steeds is de vraag wie een rol speelt in de bepaling van de kwestie, maar ook in welke context de kwestie speelt en hoe de kwestie is ontstaan. Van wie is het vraagstuk? Degene die het vraagstuk of de kwestie definieert en zo inkadert wat het probleem is, kwalificeert meestal ook de toelaatbare oplossingen. Dit kan leiden tot twee vereenvoudigde kernstrategieën, zo betoogt het vervolg van

19 Zie ook: Den Uijl, H., Frissen, P.H.A., Schulz, J.M. & Oudega, J. (2022) *Ambtelijke ruimte. Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur; Van der Steen, M.A., Schulz, J.M., Schram, J., Frissen, P.H.A. & Van Twist, M.J.W. (2019). *Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

dit essay. Waar sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid of onduidelijk eigenaarschap wordt vaak voor een *afwachtende* strategie gekozen. Dit noemen we ook wel het *bystander-effect* of het vele-handen-probleem: niemand neemt verantwoordelijkheid en betrokkenen wijzen naar elkaar.²⁰ De tweede strategie, *anticiperen*, neemt juist de vlucht naar voren door het eigenaarschap en de verantwoordelijkheid op te eisen en proberen actief te sturen, ondanks een vaak ambigue verantwoordelijkheidsverdeling. In het volgende hoofdstuk bestuderen we vier cases die spelen in de gemeente Amsterdam aan de hand van deze twee tegenovergestelde strategieën. In deze casusbeschrijvingen staat niet een minutieuze reconstructie van de ontwikkelingen in de cases centraal, maar de wijze waarop betrokkenen in deze cases betekenis geven aan hun praktijk – hoe die is, en hoe die zou kunnen zijn.²¹ Daarmee is het derde hoofdstuk eerder een duiding dan een reconstructie. Figuur 2 laat zien hoe, vanuit de invalshoek van de gemeente, afwachten en anticiperen er vanuit de drie perspectieven uit zou kunnen zien.

Figuur 2. Afwachten en anticiperen vanuit de drie perspectieven, gezien vanuit de invalshoek van de gemeente.



²⁰ Thompson D.F. (1980) Moral responsibility and public officials: The problem of many hands. *American Political Science Review* 74(4):905–916; Van der Kaaij, C., Repko, N., Scherpenisse, J., Schröer, L., Schulz, J.M., Van Twist, M.J.W. (2022). *Omgaan met onbegrepen gedrag. Dilemma's in de samenwerking rondom personen met verward gedrag in de gemeente Almelo*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

²¹ Weick, K.E. (1979). *The Social Psychology of Organizing*. New York: Random House; Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.

3. Tussen ondernemerschap en overlast: hoe de gemeente Amsterdam stuurt op ontwikkelingen in het digitale publieke domein

Amsterdam als kamerverhuurparadijs

Airbnb, het platform om wereldwijd kamers of hele woningen te huren voor overnachting, kent een roerige geschiedenis in Amsterdam. Na ergernis over een toename van 'illegale hotels' (zoals Airbnb in den beginne werd gezien²²), besloot de gemeenteraad in 2014 om deze verhuur toe te staan, mits er toeristenbelasting werd betaald en er maximaal twee maanden verhuurd werd. In 2017 kwam daar een meldplicht bij²³, en in 2019 werd de maximale verhuurtermijn naar een maand teruggebracht.²⁴ De Raad van State oordeelde later dat de meldplicht juridisch onhoudbaar bleek en boetes niet geïnd konden worden.²⁵ Na een wetswijziging mocht de gemeente weer regels stellen over de woningverhuur.²⁶ Medio 2021 begon de gemeente de nieuwe registratieplicht te handhaven en baseerde zij zich op de nieuwe wet om ook bij het platform, en niet alleen bij de verhuurders, illegaal aanbod tegen te gaan.²⁷ Eind 2022, toen de hoeveelheid bezoekers en toeristen na de coronacrisis weer in volle hevigheid leek te zijn teruggekomen, kondigde het gemeentebestuur opnieuw aan een halt te willen toeroepen aan de drukte in de stad.²⁸

In het tijdperk vóór digitalisering was het publieke domein, of tenminste de publieke ruimte, eenvoudiger te reguleren. Het was duidelijk op welke dag er op welk plein markt gehouden mocht worden, hoe groot de kramen mochten zijn én hoe lang die markt precies mocht duren. Bovendien was

22 NOS (14 februari 2014). Amsterdam: huur door toerist mag.

23 NOS (2 mei 2017). Amsterdam gaat meldplicht bij Airbnb-verhuur invoeren.

24 Remie, M. (11 januari 2018). Hoofdstad legt Airbnb verder aan banden. *NRC*.

25 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (29 januari 2020). ECLI:NL:RVS:2020:261.

26 *Stb.* 2020, 460.

27 *Dagblad van het Noorden* (1 oktober 2021). Gemeente Amsterdam gaat Airbnb-registratie handhaven.

28 Hielkema, D. (1 december 2022). Zolang goed geld te verdienen is aan de prettoerist wordt het lastig de overlast in Amsterdam aan te pakken. *Het Parool*.

duidelijker wie een marktkraam beheerde – de eigenaar of verkoper bood herkenbare waren aan. Marktmeesters, in dienst van de gemeente, zagen toe op het ordentelijke verloop hiervan en konden ingrijpen als dat nodig bleek. De effecten van digitalisering in de publieke ruimte maken die marktmeesterrol aanzienlijk meer diffuus. Zo is het publieke domein voor aanbieders van bijvoorbeeld deelmobiliteit hun winkel geworden. Ze betalen daar geen huur voor, maar verkopen en verhuren hun spullen daar wel. Deelfietsen die niet in een rek staan maar binnen een gebied los weg te zetten zijn of winkelstraten waar afgeplakte panden een distributiecentrum worden, zijn allemaal interventies in de publieke ruimte als gevolg van deze ontwikkeling. Sommige aanbieders bieden zelf geen fysieke waren aan, maar zijn als techbedrijf vooral een platform voor de verhuur van andermans huizen of auto's. De digitalisering heeft ook in de zorg een effect op de rol van de gemeente: waar de gemeente lange tijd, samen met verzekeraars en partners poortwachter waren op het gebied van kwaliteit van zorg brengen private partijen daar nu verandering in. Door 'zorgplatformen' te ontwikkelen waar gebruikers gemakkelijk digitale consulten voor zowel fysieke als mentale problemen kunnen krijgen wordt misschien een drempel verlaagd, maar ook zeker een deur overgeslagen. Mogelijke patiënten raken uit het zicht van het reguliere zorgsysteem, en komen bij een private partij terecht. Die private partijen hebben over het algemeen een bepaald belang – waarvan de vraag kan worden gesteld of dat het algemeen belang is – bij de informatie die uit zo'n platform komt.

Deze ontwikkelingen gaan de gemeente Amsterdam niet onopgemerkt voorbij. We schetsen in dit hoofdstuk aan de hand van een aantal Amsterdamse cases van de afgelopen jaren manieren waarop de gemeente reageert dan wel heeft gereageerd op de digitalisering van het publieke domein. De cases betreffen de komst van platformen Airbnb en Uber; deelmobiliteit in de stad; darkstores en flitsbezorging; en de opkomst van zorgplatformen. We besteden aandacht aan de manier waarop deze ontwikkelingen zich in de stad manifesteren, hoe verantwoordelijkheden en eigenaarschap zijn verdeeld en duiden een onderscheid tussen enerzijds *afwachten*, anderzijds *anticiperen* én een aantal tussenvormen dat zich voor kan doen.

3.1 Deel- en platformeconomie

Aan het begin van dit hoofdstuk is een casus rondom Airbnb in Amsterdam nader uitgewerkt. Airbnb, maar ook de komst van taxiplatform Uber zijn beide ontwikkelingen die in grote steden als Amsterdam sneller van de grond komen. Grote inwonertallen en een grotere internationale gemeenschap maken dat de diversiteit aan technologische innovaties sneller kan gaan dan

verwacht. Amsterdam kan ook wel worden gezien als een ‘kweekvijver voor *disruptors*’.²⁹ Aan het begin van een bepaalde ontwikkeling is ook niet altijd te zien wat de gevolgen van die ontwikkeling kunnen zijn. In het geval van Airbnb was er aanvankelijk sprake van enthousiasme: het platform zou kunnen helpen om de ruimte in Amsterdam optimaal te benutten, ook wanneer de Amsterdammer zelf op vakantie is. Alle beperkende maatregelen en overlastmeldingen in de tussentijd bewijzen echter dat dat enthousiasme enigszins bekoeld is. Of, zoals de wethouder het zei: “*in mijn ogen heeft Airbnb Amsterdam enorm kwaad gedaan.*”³⁰ Uber is een gelijksoortige ontwikkeling, waarbij in 2012 particulieren (zonder vergunning) als taxi functioneerden onder de paraplu van UberPOP. Dat werd door ingrijpen van de Inspectie Leefomgeving en Transport en later het College van Beroep voor het bedrijfsleven verboden, maar de meer professionele Uberdiensten konden wel in Amsterdam worden aangeboden, in overleg en via afspraken tussen de gemeente en Uber, wat weer leidde tot protest vanuit de taxibranche.³¹

Bij zowel de casus van Airbnb als van Uber lijkt sprake van een afwachtende houding van de gemeente. Dit kan doordat de gemeente iets overkomt waar zij zich even geen raad mee weet.³² In dat geval is er onduidelijkheid omdat politiek en/of bestuur geen richting voor ogen hebben. Maar, evengoed zou gesteld kunnen worden dat afwachten een logische houding is voor de gemeente. Logisch, omdat vanuit ideologische of pragmatische overwegingen wordt bevonden dat niet de gemeente, maar een andere (internationale) overheidslaag, de markt of samenleving hier een initiatiefrol dient te nemen (wie is probleemeigenaar?). Of logisch wanneer de ontwikkeling de voortzetting is van een bestaand fenomeen (definiëring van de kwestie). In dat laatste geval heeft men de overtuiging dat er al instrumentarium en wet- en regelgeving is om te acteren: het komt dan aan op de manier waarop de ontwikkeling past binnen die kaders en de handhaving wanneer dat niet het geval is. Bij de afwachtende houding passen als instrumentarium met name gesprekken en vrijblijvende inspanningsverplichtingen, zoals we die terugzien bij Airbnb en Uber in Amsterdam.

29 Van Kruyswijk, M. (5 februari 2022). Amsterdam is dé kweekvijver voor Airbnb, Uber en Gorillas, maar is steeds te laat om excessen te voorkomen’.

30 Van Heerde, J. (28 december 2017). ‘In mijn ogen heeft Airbnb Amsterdam enorm kwaad gedaan.’ *Trouw*.

31 Ranchordas, S. (2016). Regels voor de digitale deeleconomie, oftewel ‘uber-regulering’. *RegelMaat* 2, p. 102-116; *Emerce* (21 augustus 2019). Taxi-organisaties spannen kort geding aan tegen de gemeente Amsterdam: ‘Uber wordt geen strobreed in de weg gelegd’.

32 Van Kruyswijk, M. (5 februari 2022). Amsterdam is dé kweekvijver voor Airbnb, Uber en Gorillas, maar is steeds te laat om excessen te voorkomen’.

Overigens kan afwachten door inwoners van de stad of de media worden ervaren als beleidsstrategie zonder dat de gemeente dit expliciet zo heeft bedoeld. Een afwachtcende houding heeft deels te maken met de initiërende rol van de gemeente, maar beleidservaringen hoeven niet een-op-een aan te sluiten bij een door de gemeentelijke politiek dan wel het gemeentebestuur beoogde beleidsstrategie. Immers zijn in de Airbnb-casus wel degelijk interventies aan te wijzen (meldplicht, maximum dagen verhuur), terwijl de rol van het gemeentebestuur door media, maar ook door gemeenteambtenaren wel wordt beschreven en ervaren als (te) afwachtcend. In de politiek-bestuurlijke verhoudingen zien we terug dat het onderwerp politiek niet urgent genoeg werd gevonden om actief in te grijpen; de ambtenarij was blijkbaar niet bij machte om – voor zover zij dit wilden – die mening te doen veranderen. Toen vanuit de samenleving meer urgentie kwam en de publieke opinie meer uitgesproken werd, beïnvloedde dit ook de politieke druk om op te treden. De beleving van de houding en beleidsstrategie heeft mede te maken met de operationalisering en definiëring van een kwestie of probleem: daar waar de gemeente iets kan zien als een vervolg of voortzetting van de staande praktijk, kunnen burgers, media of opiniemakers iets kwalificeren als ‘disruptor’ en daarmee de status quo – waar zij wellicht al twijfels over hadden – problematiseren.

3.2 Deelmobiliteit

Daar waar platformen als Airbnb en Uber de gemeente leken te overkomen of overstroomden, is deelmobiliteit – mogelijk gemaakt via digitalisering van de publieke ruimte – volgens het gemeentebestuur van Amsterdam een deel van het antwoord op het mobiliteitsvraagstuk en dus onderdeel van actief beleid. In 2017 stelde de gemeente in haar fietsprogramma: *“Fietsen die onderweg zijn, dragen bij aan de bereikbaarheid van de stad. Stilstaande fietsen kosten geld. We streven daarom naar meer fietsritten met minder fietsen. Als fietsen vaker worden gedeeld, kan de noodzaak van een eigen of extra fiets, waarvoor een fietsparkeerplek nodig is, verminderen. Daarom maken we werk van deelfietsen.”*³³ Sinds de poging van de Provo’s in de jaren ’60 om het wittefietsenplan realiteit te laten worden is deelvervoer mondjesmaat toegenomen.³⁴ Een echte aanjager van deelvervoer is, veel later, de opkomst van de (digitale) deeleconomie.³⁵ Na de fietsen en auto’s is er sinds 2017 in Amsterdam ook de deelscooter te vinden, in de vorm van een donkergroene Felyx. Bij intrede van de scooters werd door de oprichters met name het feit geprezen dat er geen vaste

³³ *Meerjarenprogramma fiets 2017 - 2022* (2017). Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

³⁴ Kruyswijk, M. (23 juli 2022). De witkar van Provo was zijn tijd ver vooruit. *Het Parool*.

³⁵ Ook wel ‘Mobility as a Service’ (MaaS).

stations of speciale rekken waren: “... *als je op je bestemming bent, heb je er geen omkijken meer naar.*”³⁶ Het gevolg hiervan was *free floating*: deelscooters (maar ook fietsen) die overal geparkeerd konden worden.³⁷ Met een beetje geluk op een plek waar ‘normale’ fietsen en scooters ook staan, met iets minder geluk op z’n kant liggend voor een oprit waar een rollator, kindervan of rolstoel de stoep op kan.

In 2017 besloot Amsterdam om deelfietsen te gaan verwijderen, omdat het volgens de wethouder het doel voorbij leek te schieten. Het was immers de bedoeling dat er minder fietsen zouden komen door deelfietsen, terwijl het tegenovergestelde leek te gebeuren.³⁸ ‘Strooifietsen’ vervuilden de stad. Vervolgens werden experimenten opgezet met een gereguleerd aanbod van deelfietsen, deelscooters en (beperkt) deelauto’s.³⁹

In deze casus valt op dat er eerst sprake is van een korte(re) periode afwachten en vervolgens anticiperen door het gemeentebestuur. Na de ervaring met de strooifietsen en strooiscooters en de problematiek die dat meebracht is een experiment opgezet om aan een aantal aanbieders een vergunning te verlenen en zo meer nauwgezet in de gaten te kunnen houden hoe de stad zou reageren op deelfietsen en deelscooters. Ook gedurende dat experiment bleek in 2022 dat de parkeervrijheid overlast blijft opleveren, waardoor er nu bijvoorbeeld met *geofencing* wordt gewerkt: via technologische mogelijkheden beperken waar een scooter kan worden achtergelaten.⁴⁰ De overgang van afwachten naar anticiperen heeft te maken met de manier waarop het vraagstuk gedefinieerd wordt. De gevolgen van strooiscooters in de stad zijn politiek gedefinieerd als overlast. Wellicht indachtig de eerdere ontwikkelingen met Uber en Airbnb, voelde het gemeentebestuur er hier weinig voor om vrijblijvende afspraken te maken en was er met name sprake van handhaving: private actoren mogen geen goederen aanbieden in de publieke ruimte zonder toestemming. De gemeente maakte op deze manier van de actuele kwestie deelmobiliteit een klassieke vraag: van wie is de ruimte en hoe kan de overheid in dit vraagstuk interveniëren?

36 Kruyswijk, M. (12 april 2017). Na de deelauto krijgt de stad nu ook deelscooters. *Het Parool*.

37 Een probleem dat uiteraard breder speelt dan slechts in Amsterdam: Gemeenten overvallen door komst ‘duurzame’ deelscooters (22 januari 2022). *Pointer*.

38 R. Koops (26 juli 2017). Gemeente wil af van de deelfiets. *Het Parool*. D. van Unen & N. van der Meijden (1 augustus 2017).

39 *Deelmobiliteit, kansen voor de stad. Beleid voor het delen van schone vervoersmiddelen anders dan de auto* (2019). Amsterdam: Gemeente Amsterdam, p. 27.

40 *Deelvervoer in Amsterdam: deelfiets, deelbakfiets, deelscooter en deelauto. Rapportage deelmobiliteit 2022* (2022). Amsterdam: Gemeente Amsterdam, p. 30.

De politieke betekenisgeving van ‘overlast’ werd gekoppeld aan andere politieke en ambtelijk ingegeven definities van het vraagstuk. Deelfietsen en deelscooters konden immers ook worden gebruikt om invulling te geven aan de doelstelling om het gebruik van de publieke ruimte door stilstaande (geparkeerde) private fietsen, scooters en auto’s te verminderen. Bovendien kon het bijdragen aan de doelstelling van minder vervuilende auto’s in de stad via de ‘groenere’ deelfiets en deelscooter. In het verlengde van deze doelstellingen probeerde het stadsbestuur ook deelmobiliteit in samenwerking met buurten en de bredere samenleving in te vullen. Zo hebben buurtbewoners en gemeente in De Pijp afspraken gemaakt: voor elke vijf ingeleverde parkeervergunningen verdwijnen vier parkeerplaatsen, en wordt gezamenlijk door buurt en overheid bepaald hoe de ruimte wordt gebruikt.⁴¹ Deze koppeling van beleidsdoelen lijkt vooral door het bestuur en ambtelijk apparaat te worden gemaakt: in de politiek blijft veel aandacht voor het overlastaspect. Het instrumentarium is aldus ‘steviger’ dan in de afwachtende aanpak, maar nog steeds ook veel gebaseerd op dialoog en samenspraak tussen overheid, markt en samenleving (organisatie).

3.3 Flitsbezorging en darkstores

Waar deelmobiliteit haar eerste oorsprong lijkt te vinden in de jaren ’60, is het fenomeen van *darkstores* een aanzienlijk jonger fenomeen in Amsterdam. Eind 2020 bood Gorillas voor het eerst in De Pijp zijn diensten aan. Slechts kort daarvoor was Gorillas begonnen in Duitsland.⁴² Getir (Turks) en Flink (Duits) volgden in 2021.⁴³ Darkstores zijn distributiecentra voor online winkelen en daarmee ontoegankelijk voor fysiek bezoek. Flitsbezorgers halen boodschappen uit die centra en proberen deze zo snel mogelijk – binnen tien minuten – af te leveren bij de klanten. Door diverse, kleine magazijnen op veel plaatsen aan te leggen is de afstand tussen darkstore en klant relatief klein, waardoor de belofte snelle dienstverlening waargemaakt kan worden.

De belofte van snelle bezorging voorziet in een economische behoefte van consumenten. Hierdoor gaan flitsbezorgdiensten zich vaker in woonwijken vestigen. Ook moeten de magazijnen worden bevoorraad en dragen de vele fietsen en scooters van bezorgers in afwachting van hun volgende opdracht

41 In De Pijp kunnen buurtbewoners hun parkeervergunning inruilen voor elektrische deelauto’s (21 augustus 2022). *Het Parool*; *Elektrisch deelrijden De Pijp*, <https://elektrischdeelrijden.nl/>.

42 E. Boogert (18 december 2020). Boodschappendienst Gorillas start in Amsterdam. *Emerce*.

43 J. Kuitenbrouwer (29 mei 2021). Amsterdam krijgt nóg een nieuwe flitsbezorger: Getir. *Het Parool*; J. Knegt (1 juni 2021). Binnen tien minuten staat nu ook flitsbezorger Flink voor je deur. *Het Parool*.

niet bij aan de toegankelijkheid van trottoirs en wegen in de binnenstad. Als die bezorgers vervolgens onderweg zijn komt het regelmatig voor dat ze onveilig gedrag vertonen, wat niet onverklaarbaar is, daar ze afgerekend worden op hun punctualiteit. Eind 2021 resulteert dit in een brief aan de gemeenteraad, geschreven door bewoners van De Pijp.⁴⁴ Als gevolg hiervan gaat stadsdeel West handhaven, omdat de boodschappenbezorging niet binnen het geldende bestemmingsplan past.⁴⁵ In een ander stadsdeel kan dit niet, omdat de darkstore wél in het bestemmingsplan past, waarmee de juridische basis voor een verbod wegvalt.⁴⁶ In deze periode zijn er zo'n dertig darkstores in Amsterdam. De wethouder besluit de vestiging van nieuwe darkstores voor één jaar te verbieden. Bestaande darkstores die binnen een bestemmingsplan vallen mogen wel blijven.⁴⁷

Uit het juridische kat-en-muisspel blijkt vervolgens hoe moeilijk deze maatregel is. Getir voegt een toonbank aan haar magazijn toe om alsnog onder een bestemmingsplan te vallen – wat wordt verworpen door de rechter – en flitsbezorgdiensten gaan contact zoeken met inwoners en spreken gedragscodes af, sluiten eerder en spreiden kunst tentoon in hun geblindeerde vensters.⁴⁸

Wat we hier bestuurlijk zien gebeuren, is dat het gemeentebestuur van Amsterdam begint met *anticiperen*. Er komt een moratorium op de opening van nieuwe darkstores zo lang als de gemeente nodig heeft om nieuw beleid te maken. Het stadsbestuur noemt deze inzet van haar autoriteit zelf 'best een heftig middel'⁴⁹. Het is alsof de 'pauzeknop' wordt ingedrukt zodat de gemeente zich kan voorbereiden op wat komen gaat en in die pauze zichzelf zo goed mogelijk probeert te wapenen tegen die ontwikkeling.

44 M. Beijen (19 november 2021). Flitsbezorgers drijven De Pijp tot wanhoop: 'De straat is een distributiecentrum'. *Het Parool*.

45 R. Koops (14 december 2021). Stadsdeel West treedt op tegen dark stores: 'Overlast door flitsbezorgers te groot'. *Het Parool*.

46 D. van Acht (17 januari 2022). Bewoners Van Limburg Stirumplein in opstand tegen komst van nog een flitsbezorger. *Het Parool*.

47 R. Koops (27 januari 2022). Amsterdam roept flitsbezorgers halt toe: voorlopig geen nieuwe 'dark stores'. *Het Parool*.

48 J. Roele (20 juli 2022). Ook darkstore van Getir in De Pijp moet dicht, ondanks toevoegen toonbank. *Het Parool*; J. Roele (15 september 2022). Darkstore omgebouwd tot supermarkt: 'Het is een juridisch kat-en-muisspel'. *Het Parool*; Flitsbezorgers komen met gedragscode voor betere band met de buurt (10 mei 2022). *Het Parool*; L. van de Ven (13 mei 2022). Charmeoffensief flitsbranche: Getir opent geen dark store, maar art store. *De Volkskrant*; J. Roele (23 mei 2022). Flitsbezorger Gorillas sluit uur eerder 'om overlast in late uren te verminderen'.

49 R. Koops (27 januari 2022). Amsterdam roept flitsbezorgers halt toe: voorlopig geen nieuwe 'dark stores'. *Het Parool*.

Het directe verbod op de komst van nieuwe darkstores en strenge handhaving op bestaande darkstores is een snelle anticiperende aanpak van de gemeente Amsterdam. Daarna begint het *afwachten*: wat voor beleid gaan we hierop maken? Wat zijn de effecten van deze ingreep? Is deze stevige aanpak juridisch eigenlijk wel haalbaar? Het vraagstuk wordt hier niet gedefinieerd als de voortzetting van een bestaand fenomeen (zoals bij Airbnb, Uber en deelmobiliteit wél het geval was), maar als een nieuwe ingreep in de leefbaarheid van wijken en de aantrekkelijkheid van winkelstraten. Zo rechtvaardigde het gemeentebestuur de keuze om streng op te treden tegen de darkstores. Ook hier was overlast het primaire frame. Een eventuele alternatieve kwalificatie, zoals die door sommige innovatie-ambtenaren en -experts werd geboden – bijvoorbeeld flitsbezorging als manier om ouderen die slecht ter been zijn van boodschappen te voorzien – kon blijkbaar onvoldoende doordringen tot het beleidsdiscours. Deze definiëring van het vraagstuk betekende ook dat voor de gemeente als overheidsniveau een logische rol was weggelegd: de gemeente gaat immers over leefbaarheid en lokale verkeersveiligheid. Ook legitimeerde dat voor de gemeente een ingreep vanuit de overheid op de markt. Zij zag blijkbaar geen rol voor de samenleving of markt, maar wenste regulerend (en niet alleen regievoerend) op te treden. Tegelijkertijd zag zij een wens vanuit diezelfde samenleving (vraag) en markt (aanbod) om gebruik te maken van de diensten van de flitsbezorgers en darkstores, dus wil zij afwachten hoe het nieuwe fenomeen ingepast kan worden in de gemeente.

3.4 Zorgplatformen

In de coronaperiode kwamen diverse digitaliseringsprocessen, die toch al snel gingen, in een stroomversnelling terecht. Dat bleek niet alleen uit hoe gemakkelijk thuiswerken werd, maar zagen we ook in de zorg. In ziekenhuizen kunnen zowel medewerkers als patiënten baat hebben bij digitalisering. Via de ‘digitale voordeur’ kan een zorgvraag in kaart worden gebracht zonder fysiek bezoek. Tussendoor kunnen patiënten digitaal waarden en andere informatie verstrekken, en laagdrempeliger contact zoeken. Digitalisering in de zorg komt echter niet alleen bij reguliere zorginstellingen vandaan. Diverse marktpartijen (zorgverzekeraars, platformdiensten) komen op en proberen via een digitaal marktmodel burgers de weg te wijzen in het zorglandschap, of zelf digitale zorg aan te bieden. Zorgplatformen zijn daarmee een manifestatie van *e-health* geworden: “gezondheidsdiensten en informatie die wordt geleverd of verbeterd via internet en aanverwante technologieën.”⁵⁰ Voor een digitaal vaardige doelgroep met relatief weinig complexe zorgvragen

50 Eysenbach, G. (2001). What is e-health? *Journal of medical Internet research*, 3(2), E20.

kan *e-health* aantrekkelijk zijn. Bovendien lijkt digitalisering in de zorg niet alleen nuttig, maar ook noodzakelijk door het toenemende tekort aan zorgpersoneel.⁵¹ Tegelijkertijd kan sprake kan zijn van uitsluiting van complexere gevallen of mensen die minder digitaal vaardig zijn.

Bij deze ontwikkeling kan de vraag gesteld worden in hoeverre partijen met een privaat belang de publieke waarden die met bijvoorbeeld volksgezondheid en welzijn gepaard voldoende gaan borgen en beschermen. De gemeente Amsterdam – bestuur en ambtenarij tezamen – heeft al snel, samen met ZilverenKruis en de Hogeschool van Amsterdam, de kansen en consequenties van platformisering in de zorg gepoogd te duiden.⁵² In die duiding worden drie consequenties aan platformisering verbonden: (1) er ontstaat een nieuw zorgaanbod; (2) bestaande processen kunnen anders georganiseerd worden en (3) nieuwe (internationale) spelers uit de tech-industrie kunnen zich in een ontwikkelend digitaal zorgecosysteem een centrale rol toe-eigenen. Die laatste consequentie is in het buitenland goed merkbaar, daar er steeds meer platformgiganten opkomen die digitale eerstelijnszorg bieden, zorg waar geen verwijzing voor nodig is. Organisaties als Babylon Health (Verenigd Koninkrijk) en Platform24 (Scandinavië en Duitsland) zijn commerciële partijen die via digitale platformen (onder meer apps en websites) consulten kunnen uitvoeren op basis van het doorgeven van symptomen of foto's die gebruikers delen.⁵³

In Amsterdam proberen partijen een vuist te maken tegen de opkomst van internationale marktpartijen die het zorglandschap proberen over te nemen en de consequenties van toegenomen datagebruik en -verzameling, ook over leefstijl en demografie.⁵⁴ In een gefragmenteerd zorglandschap ziet de coalitie 'Digitale Zorg'⁵⁵ tegelijkertijd dat de beweging naar platformisering onafwendbaar lijkt en potentieel een ontwikkeling met grote meerwaarde. Het gemeentebestuur poogt binnen het stadsbrede programma Amsterdam Vitaal en Gezond met partners te werken aan het verbeteren van samenwerking tussen welzijn en zorg (organisatie). Het zet in op een gezamenlijke

51 *Onderzoek: tekort aan zorgpersoneel op lange termijn alleen maar groter* (januari 2022). NOS; *Integraal Zorgakkoord – Samen werken aan gezonde zorg* (september 2022). Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, blz. 99.

52 *Hoe kan platformisering in zorg & welzijn ten goede komen aan de Amsterdammers? De invloed van digitale platformen op het verkleinen van gezondheidsverschillen* (2021). Amsterdam: Zilveren Kruis & Gemeente Amsterdam.

53 Babylon app puts a GP in your pocket (april 2014). *Wired*.

54 Shaw, T., McGregor, D., Brunner, M., Keep, M., Janssen, A., & Barnet, S. (2017). What is eHealth (6)? Development of a Conceptual Model for eHealth: Qualitative Study with Key Informants. *Journal of medical Internet research*, 19(10), e324.

55 Bestaande uit bestuurders, beleidsmakers en professionals op het terrein van digitale zorg, onder meer werkzaam bij de Gemeente Amsterdam, ZilverenKruis, Sigra, Cliëntenbelang Amsterdam en Elaa.

blik op digitalisering, het delen van data met elkaar, en experimenteren met technologieën als sociale kunstmatige intelligentie en robotisering. Het gezamenlijke doel is om meer impact te maken en om het risico te vermijden dat grote, buitenlandse bedrijven winnen en burgers verliezen.⁵⁶ Het stadsbestuur beoogt tevens om gezondheidsverschillen in de stad te verkleinen in een betaalbaar zorgstelsel met tevreden professionals.⁵⁷

Uit de manier waarop de gemeente Amsterdam omgaat met de ontwikkeling van zorgplatformen blijkt dat ze deze verandering niet af wenst te wachten, maar zelf actief *anticipeert*. Het bestuur en de ambtenarij van de gemeente waren al redelijk vroeg op de hoogte van deze nieuwe digitale ontwikkeling, ook vanwege de samenloop met andere signalen uit het zorgstelsel: toenemende zorgvraag, dubbele vergrijzing, hoge werkdruk en lange wachttijden. De sector staat inderdaad voor grote vraagstukken. Private partijen borgen volgens de gemeente onvoldoende publieke waarden zoals solidariteit en inclusiviteit, dus definieert zij de kwestie als een publieke taak. Door zelf (financieel) initiatief te nemen en partijen te verzamelen poogt Amsterdam te anticiperen op een ontwikkeling in de markt en deze zich eigen te maken. Blijkbaar vertrouwt zij de rol van de markt op dit thema onvoldoende, en vindt zij de rol van de overheid essentieel; de zorg als klassieke overheidstaak. Daarbij wordt ook een koppeling gelegd met het maatschappelijk middenveld: partijen die vanuit publieke waarden bij kunnen dragen aan de ontwikkeling van zorgplatformen. Het anticiperen heeft als effect dat de gemeente zelf, of via publiek-private samenwerkingen, een ‘eigen’ variant van de digitalisering van het publieke domein (een platform) ontwikkelt waarin het de bedoeling is dat publieke waarden beter geborgd worden dan private partijen zouden doen. In dat anticiperen zit een bepaalde mate van assertiviteit, van ‘handen uit de mouwen’. Tegelijkertijd blijkt ook hoe taai dit is. De zorg in Nederland is grotendeels georganiseerd in het maatschappelijk middenveld, terwijl ook marktprikkels een rol spelen. Bovendien is het een professioneel domein, waar er een neiging is om de bestaande machtsverhoudingen, ten gunste van de professional, te consolideren – denk in dit geval aan de poortwachtersfunctie van de huisarts.⁵⁸ Wat het allemaal nog lastiger maakt is dat Amsterdam wel kan willen innoveren, maar dat de gemeente als bestuurslaag weinig invloed heeft op het zorgstelsel als zodanig, terwijl het daar wel de pijlen op lijkt te mikken. Het blijkt vooralsnog, ondanks de vele inspanningen

56 *Hoe kan platformisering in zorg & welzijn ten goede komen aan de Amsterdammers? De invloed van digitale platformen op het verkleinen van gezondheidsverschillen* (2021). Amsterdam: Zilveren Kruis & Gemeente Amsterdam.

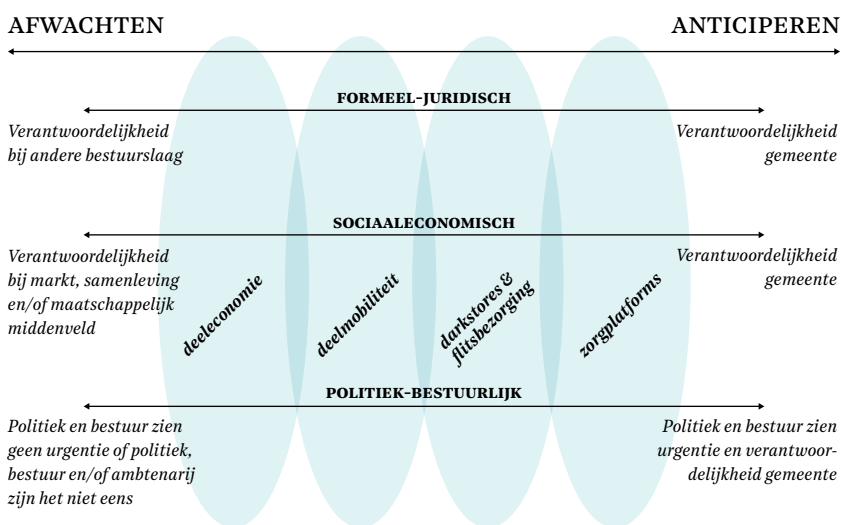
57 A'dam vitaal & gezond. Thema: digitale zorg. Via: <https://vitaalgezond.amsterdam/thema/digitale-zorg/>

58 Freidson, E. (2001). *Professionalism: The Third Logic*. Chicago University Press.

van overheden, denktanks en verzekeraars, in de praktijk moeizaam om de zorg langs platformen te transformeren.

In hoofdstuk 2.4 (figuur 2) introduceerden we een visualisatie van de manier waarop naar het gemêleerde beeld van de manier waarop verantwoordelijkheid en eigenaarschap wordt ingevuld gekeken kan worden. De politiek, maar ook het bestuur en de ambtenarij van de gemeente Amsterdam worstelen met de manier waarop de publieke ruimte digitaliseert. Ze lijken te veel verantwoordelijkheid te voelen om af te wachten, maar te weinig eigenaar te zijn om volledig te anticiperen. De markt, de samenleving, maar ook andere bestuurslagen spelen immers een rol. In iedere casus zien we dat de rol van de gemeente net een ander accent kent. Als we deze blik grofweg zouden plotten in ons eerdere model, zou daar bijvoorbeeld onderstaande figuur uit kunnen komen. In allerlei situaties is de gemeente dus wel en niet verantwoordelijk, wel en niet eigenaar, afwachtend én anticiperend. Hoe om te gaan met deze veelheid aan paradoxale constatering?

Figuur 3. De vier behandelde cases geplot op het spectrum tussen afwachten en anticiperen.



4. Paradoxaal omgaan met verantwoordelijkheid: afwachten én anticiperen

Wachttijd als aantrekkingskracht

Kritiek op de effecten van digitalisering van het publieke domein kent interessante aannames en vooroordelen. Waarom is een zo goed als permanente rij voor de Cartier- of Louis Vuittonwinkel aan de P.C. Hooftstraat wel aantrekkelijk in het straatbeeld, maar een darkstore niet? Bij beide kan je niet zomaar naar binnen, maar zou je pas na enige tijd je product kunnen ontvangen. De kans bestaat zelfs dat je als consument bij de darkstore eerder gebruik kan maken van de detailhandelfunctionaliteit – zij beloven immers een wachttijd van 15 minuten die de luxewinkels niet kunnen garanderen. De darkstore levert echter volgens de afweging van de gemeente dusdanige externaliteiten op – onaantrekkelijkheid van afgeplakte winkelstraten, verkeersveiligheid, matige arbeidsvoorwaarden – dat zij zich genoodzaakt ziet om zich als overheid te mengen in de markt.

Darkstores zijn niet de enige vorm van digitalisering in het (winkel)straatbeeld. Amsterdam kent als toeristische wereldstad sinds enige tijd ook ‘TikTok-rijen’: wachtrijen van toeristen die op het platform hebben gezien dat een bepaalde lekkernij van een bepaald restaurant ‘niet te missen’ zou zijn bij een bezoek aan Amsterdam.⁵⁹ Ook daar kent de marktwerking externaliteiten: denk aan lange rijen op straat of veel zwerfafval. De gemeente is in overleg gegaan met ondernemers, die inmiddels meer aan *crowd control* doen (markt als primair verantwoordelijke) terwijl de gemeentereinigingsdienst een afvalbak verplaatst (overheid medeverantwoordelijk).

Wachttijd is een principe dat we zouden kunnen associëren met slechte service, maar die aanname gaat blijkbaar niet altijd op. Als we moeten wachten voor een luxegoed of lekkernij verhoogt dit juist de exclusiviteit en blijdschap als het eenmaal is bemachtigd. Terwijl ‘wachten’ dus als principe onaantrekkelijk lijkt, kan dit paradoxaal genoeg juist begerenswaardig worden gemaakt.

59 Kuitenbrouwer, J. (11 april 2023). Waarom Amsterdam vol staat met TikTok-rijen: ‘Deze friet bleef maar voorbijkomen op mijn TikTok’. *Het Parool*.

In de cases zien we terug dat de gemeente Amsterdam op verschillende manieren om kan gaan met digitalisering van het publieke domein. Zij kan geen rol spelen of verantwoordelijkheid bij anderen laten (afwachten) of juist proactief handelen en eigenaarschap nemen (anticiperen). Maar scherper bezien doet de gemeente allebei. De keuze tussen afwachten en anticiperen is een schijnbare. Het is niet het geval dat de gemeente sinds de komst van Airbnb geen enkel beleid op het gebied van tijdelijk woningverhuur heeft geïntroduceerd, en net zomin heeft de gemeente dusdanig geanticipeerd dat alle marktpartijen die zorgplatformen willen aanbieden, bij voorbaat verboden zijn. Naarmate de tijd verloopt, is de gemeente zich wat betreft digitalisering van het publieke domein steeds proactiever en dus anticiperender gaan gedragen. Maar daar lijkt ze juist óók gebruik te maken van een afwacht-optie: het tijdelijke verbod op meer darkstores functioneerde als het ware als een pauzeknop om tijd te nemen om te gaan anticiperen. Zo zien we dat de gemeente schippert in het dilemma tussen afwachten en anticiperen, niet eens p r casus, maar ook  n de cases.

4.1 Van dilemma's en principes naar polariteit

Het voorbeeld van de darkstores staat niet op zichzelf, maar is exemplarisch voor veel kwesties die spelen in en rondom de stad als gevolg van technologische ontwikkelingen. Digitalisering is met recht een praktijk te noemen die bol staat van de dilemma's. Telkens is het een afweging maken tussen 'goeden' of 'kwaden', waarbij de uitkomst onzeker is en effecten op voorhand vaak lastig in te schatten zijn maar waarbij elke keuze consequenties heeft. Of het nu gaat om ruimte geven of ruimte beperken, het voortouw nemen of het initiatief aan anderen laten, op voorhand richting bepalen of achteraf bijsturen. Telkens vraagt het van de gemeente een keuze te maken tussen een meer afwachterende dan wel anticiperende houding. De gedachte achter afwachten is dat de verantwoordelijkheid niet, of niet op dat moment, bij de gemeente ligt. Bij anticiperen is het principe juist dat de gemeente eigenaar zou moeten zijn van het publieke en zich dus actief zou moeten mengen. De twee handelwijzen, afwachten en anticiperen, lijken dus twee tegengestelde principes: tegenpolen. Zowel afwachten en anticiperen kennen als tegenovergestelde principes voordelen en nadelen als zij ten volle worden uitgevoerd.

Als de gemeente kiest voor afwachten als strategie en handelwijze, heeft dit als voordeel dat er tijd en ruimte ontstaat op verschillende niveaus. Het biedt gelegenheid om te kijken voor welke richting, wet- en regelgeving op andere niveaus, met name het Europese en rijksniveau, wordt gekozen. Op formeel-juridisch gebied kan immers sprake zijn van eigenaarschap van het thema of beleidsdomein. Ook kunnen andere sociaaleconomische actoren

verantwoordelijkheid nemen: de overheid hoeft niet altijd alles te regelen. Markt, samenleving en maatschappelijk middenveld kunnen er ook samen uit komen. Bovendien geeft afwachten tijd voor proces en rolverdeling binnen de gemeente: gemeenteraad, college en ambtenarij kunnen overleggen en afstemmen wat zij eigenlijk van de ontwikkeling vinden en waarom.

Natuurlijk kent afwachten ook nadelen. Reeds in gang gezette ontwikkelingen kunnen negatieve gevolgen hebben. Het kan 'te laat' zijn om als gemeente te handelen, doordat andere regels zijn geïntroduceerd (binnen het formeel-juridische systeem), of doordat andere actoren zoals markt, samenleving of maatschappelijk middenveld dusdanige stappen hebben gezet dat zij eigenaar zijn van de ontwikkeling. Door het onderwerp af te wachten kan het van de agenda afvallen, waardoor raad, college en ambtenarij niet of onvoldoende bedenken wat een gewenste of zelfs mogelijke interventie zou zijn als dit op een gegeven moment nodig wordt geacht door politiek – wellicht door geluiden uit de samenleving.

Als de gemeente er juist voor kiest om te anticiperen, heeft dit als voordeel dat zij de ruimte (deels) kan creëren en vormen. Zo kan de gemeente kaders bepalen zodat rechten van burgers niet of minder worden geschaad. Ze kan, eventueel in overleg met andere overheden zoals rijk, medegemeenten of zelfs de EU, bedenken en (mede-)bepalen wat een gewenste invulling is van het publieke domein en de publieke ruimte. Anticiperen kan betekenen dat de gemeente andere sociaaleconomische partijen aanmoedigt en activeert om zelf een rol te spelen: via overleggen of subsidiering markt of samenleving aansporen om binnen de door de gemeente gestelde kaders initiatieven te ontwikkelen. Bovendien kan het 'sterk' overkomen als politiek en/of bestuur zo'n actieve rol speelt: het is dan voor de burger helder wat de gemeente beoogt te bereiken met publieke ruimte en publiek geld.

Tegelijkertijd betekent anticiperen ook dat ruimte wordt beperkt. Er kan spanning ontstaan op formeel-juridisch gebied, als botsingen ontstaan tussen politieke wensen van het rijk of de EU en die van de gemeente. Dat wordt extra pregnant als regels van die andere bestuursniveaus – bijvoorbeeld over democratische waarden of ingrepen in privélevens van burgers – worden overtreden door de gemeentelijke initiatieven. Bovendien kan initiatief door markt, samenleving of maatschappelijk middenveld worden voorkomen of kapotgemaakt door gemeentebudget en -kracht te gebruiken. Burgers kunnen zich afvragen waarom er gemeentegeld en mens- en organisatiekracht wordt gebruikt om technologie in te zetten, terwijl andere partijen (ook) winst kunnen maken op basis van die inspanning. En er kan onenigheid zijn tussen politiek, bestuur en ambtenarij over welke interventie, en dus welke vorm van anticiperen, gewenst is.

De twee extremen van afwachten en anticiperen kennen dus in hun meest pure vorm voordelen en nadelen. Allebei zijn ze zowel gewenst als ongewenst. Maar omdat afwachten en anticiperen allebei gewenste ontwikkelingen tot stand kunnen brengen en dus twee principes vertegenwoordigen die beide worden nagestreefd, zien we dat vaak niet zozeer wordt gekozen tussen de strategieën, maar dat ze tegelijkertijd of iteratief worden ingezet. Als de gemeente anticipeert kan zij tijd kopen om daarna af te wachten wat andere partijen doen. En als de gemeente afwacht kan ze achter de schermen alvast anticiperen op verschillende reacties van die andere partijen. Er is dus geen sprake van een tegenstelling maar van een paradox, een *schijnbare* tegenstelling.

4.2 Van polariteit naar paradox

Om haar beleidsdoelen te verwerkelijken, zal de gemeente zowel dienen af te wachten als te anticiperen. Beide polen kunnen tegelijkertijd aan de orde zijn:⁶⁰ de markt zal als innovatieve partij handelen nog voor de gemeente kan bepalen of zij regels wil opstellen (afwachtend) maar als marktmeester kunnen burgers van de gemeente verwachten om kaders te stellen (anticiperend).

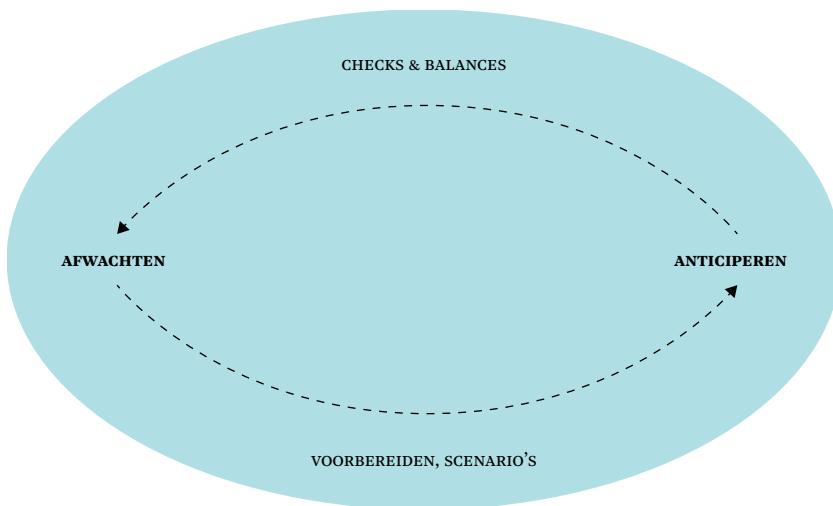
Bovendien is het voor de overheid belangrijk om een repertoire te hebben om op beleid terug te kunnen komen. Meegaan in de vaart der volkeren, of daar zelfs op vooruit lopen, kent ook grote risico's. In zekere zin plukken we daar nu ook de (wrange) vruchten van: Big Tech heeft een bijna onomkeerbare machtspositie ingenomen in het publieke domein. Amsterdam wilde *smart city* zijn, maar heeft misschien niet goed de consequenties van deze anticiperende houding overzien. Het probleem van publiek interveniëren (of dat nu anticiperen of afwachten is) is nu eenmaal dat dit zelf ook vervelende (neven)effecten kan hebben. Zo kan een overheid, zeker op het terrein van digitalisering, door te anticiperen bepaalde democratische waarden over het hoofd zien, of wellicht meer dan gewenst het gedrag van burgers sturen en beïnvloeden. Andersom kan de macht van de private sector ontembaar groot worden als te lang wordt gewacht met actief marktmeesterschap. Iedere vorm van anticipatie moet zo ook, vanuit het oogpunt van *checks and balances*, vormen van afwachten organiseren. Dit stoot *innovators* of ideologen dikwijls tegen het hoofd, zowel binnen als buiten de overheid. Hoewel deze vorm van – democratisch gelegitimeerd – handelen niet per definitie snel is, is deze

60 Van Twist, M.J.W. & Vermaak, H. (2022). Paradoxen: werk maken van ongemak. *M&O* 5/6, p. 152-175.

veelal wel verkiesbaar bij snelle ontwikkelingen. Ruimte nemen is ook tijd nemen, tijd nemen is ook ruimte nemen.⁶¹

Dit geldt evenwel ook andersom: afwachten als strategie kan niet zonder vormen van anticipatie. Als de overheid niet (meer) nadenkt over hoe het zou *kunnen* interveniëren, ook al wordt er afgewacht, wordt er geïmproviseerd op het moment dat er wél gehandeld moet worden. Improvisatie is eveneens risicovol omdat de neveneffecten daarvan vaak (nog) niet overdacht zijn. De overheid doet niet alleen maar goed, de overheid voegt dikwijls ook ellende toe.⁶² Dit spanningsveld is zichtbaar in de paradox van het tegelijkertijd moeten afwachten én anticiperen (zie figuur 4). Afwachten noopt tot anticiperen in de vorm van voorbereiden en het opstellen van verschillende scenario's. Het *kán* zijn op je handen zitten, maar het kan ook betekenen dat je de kat uit de boom kijkt en onderwijl anticipeert en voorbereid. Anticiperen vereist het in stelling brengen van *checks and balances*. Want hoe lang is het gerechtvaardigd om als overheid in te grijpen? Hoelang kan je proactief blijven, wanneer is meer reactief meer gelegitimeerd? Afwachten en anticiperen staan in een gelaagde balans.

Figuur 4. Het spanningsveld tussen afwachten en anticiperen.



61 Lindblom, C.E. (1959). The Science of 'Muddling Through'. *Public Administration Review* 19(2), p. 79-88.

62 Frissen (2023). *De integrale staat. Kritiek van de samenhang*. Amsterdam: Boom Uitgevers.

4.3 Een paradoxale verantwoordelijkheidsverdeling

In elk van de drie domeinen (formeel-juridisch, sociaaleconomisch, politiek-bestuurlijk) die we bespraken in hoofdstuk 2 is de verdeling van verantwoordelijkheid voor het digitale publieke domein paradoxaal. De verschillende actoren zijn er tegelijkertijd wel en niet van: zij spelen een rol, maar zelden tot nooit alleen. Op de vraag wie nou eigenlijk eigenaar van het vraagstuk is, is het antwoord ambigu.

Wat betreft de formeel-juridische verhoudingen is duidelijk dat veelal sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid. Juist die gedeelde verantwoordelijkheid kan ervoor zorgen dat eigenaarschap moeilijk aan te wijzen is: als iedereen ergens over gaat, gaat niemand er écht over. Zo'n beeld kan bijvoorbeeld worden opgemaakt van de zorgplatformen. De gemeente wil als bestuurslaag het voortouw nemen om bepaalde publieke waarden te kunnen waarborgen. Maar een groot gedeelte van de zorgsector wordt gereguleerd door nationale wetgeving en regelgeving, zoals aankomende (kader-)wetten over gegevensbescherming en -verzameling. De zorgwensen en -behoeften van Amsterdammers stoppen bovendien niet bij de gemeentegrens. Volledig onafhankelijk van het rijk acteren is niet goed voorstelbaar. En de Europese Unie stelt via bijvoorbeeld de Digital Markets Act bepaalde eisen aan zogenoemde poortwachtersplatformen, terwijl de Europese Commissie binnen het European Health Data Space werkt aan kaders hoe met gezondheidsdata mag worden omgegaan. Aan de andere kant is de Europese Unie natuurlijk niet eigenaar van Amsterdamse wijkteams, en evenmin bepaalt het rijk welke ondersteunende voorzieningen voor welke Amsterdammers geschikt zijn. De verantwoordelijkheidsverdeling blijft wat bestuurslagen betreft ambigu.

In de omgang met de ontwikkelingen van Airbnb en Uber zien we dat de gemeente lange tijd vindt dat zij als overheid geen eigenaar is van het probleem. Airbnb en Uber zijn marktpartijen die gebruikmaken van privé-objecten (gebouwen en auto's) om hun diensten aan te bieden. Vanuit die logica is er geen reden of zelfs mogelijkheid om te anticiperen als gemeente. Maar door de sterke toename van het gebruik van de diensten begint duidelijk te worden dat veel van de Amsterdamse samenleving toch vindt dat een rol voor de gemeente is weggelegd als (mede-)eigenaar van bijvoorbeeld de beleidsdossiers huizenmarkt, leefbaarheid van wijken, en veiligheid in het verkeer. Lastig is dat de gemeente door langere tijd geen rol of verantwoordelijkheid te zien, maar moeilijk invulling kan geven aan die verwachtingen van eigenaarschap. De gemeente is er als overheid sociaaleconomisch gezien dus wél en níét van.

De casus van de deelmobiliteit laat zien dat politiek-bestuurlijke verhoudingen ook paradoxaal kunnen zijn. De politiek wil graag anticiperen door zo veel mogelijk te reguleren en overlast tegen te gaan. Het bestuur ziet perspectief om met name deelfietsen te gebruiken om bepaalde bestuurlijke opgaven te lardereren. Ambtelijke ambities worden gekoppeld aan bestuurlijke vergezichten, zoals het beheersen van snelheid, het voorkomen van ongevallen en het verminderen van het aantal fietsen in de stad. Zo bezien wil de gemeente de deelmobiliteit tegelijkertijd wel en niet. Wie is eigenaar: politiek, bestuur, ambtenarij? Die vraag beantwoorden vergt een goed gesprek aan de juiste tafel.

De keuze tussen afwachten en anticiperen kan, zoals in dit hoofdstuk is uitgewerkt, paradoxaal zijn. Soms wordt gepoogd die paradox te bezweren door de tegenstelling uit te vergroten en te ontkennen dat iets anders mogelijk is.⁶³ Maar die bezweringsstrategieën werken maar tijdelijk: de ambiguïteit van de rol en verantwoordelijkheid van de gemeente Amsterdam op dit domein blijft steeds in ontwikkeling. Bewust zijn van die paradox kan helpen om deze – indien mogelijk – als instrument in te zetten: de gemeente zal wat betreft de digitalisering van het publieke domein afwisselend zowel ruimte dienen te geven aan andere partijen, als zelf ruimte te nemen. Maar bij die afweging hoort een vervolg-, of eigenlijk startvraag: is een publieke interventie nodig?

63 Zie voor bezweringsstrategieën verder Van Twist, M.J.W. & Vermaak, H. (2022). Paradoxen: werk maken van ongemak. *M&O* 5/6, p. 152-175.

5. De herontdekking van publieke interventies

Wanneer is gemeentelijke interventie legitiem?

In hoeverre gaat digitale ontwikkeling stapsgewijs of gradueel? Begint de gemeente met reguleren vóór de eerste deelfiets arriveert of pas als het Leidseplein vol staat? En wie neemt dat initiatief: is dat iets voor de ambtenarij of zou die moeten wachten op politieke besluitvorming? Dat gaat deels ook over de vraag in hoeverre iets wordt gezien als nieuwe ontwikkeling of als uiting van een bestaand fenomeen. Privéfietsen worden in principe ook door de gemeente weggehaald als ze verkeerd geparkeerd staan. Maken Amsterdammers eerder melding van een kluitje oude studentenfietsen of van een groep feloranje deelfietsen van DonkeyRepublic? Of is het zo dat de gemeente zélf besluit om strenger te handhaven op deelfietsen dan op privéfietsen – waarvan er echt veel meer in Amsterdam te vinden zijn?

Kijk hier bijvoorbeeld ook naar de toename van elektrische auto's. Een gevolg daarvan is dat een parkeerplaats steeds vaker een laadplek wordt waar een auto op fossiele brandstoffen niet langer mag parkeren. Gaat die ombouw van publieke ruimte niet vooral richting een bepaalde doelgroep? Een deel van de bezitters van elektrische auto's heeft wellicht zelf ook een betaalde parkeerplek op privaat terrein, terwijl een parkeerplek – en een nog schaarser zijnde parkeervergunning – verloren gaat voor de bezitter van een auto die rijdt op fossiele brandstoffen.

5.1 Politieke afweging van een publieke interventie

We begonnen dit essay met de notie dat de vraag wie gaat over de digitalisering van het publieke domein nog niet zo eenvoudig te beantwoorden is. Zo komt het regelmatig voor dat de partijen die de lusten ergens van ervaren niet de lasten dragen en vice versa. Het komt evengoed voor dat partijen die een kwestie op zouden moeten pakken dit niet doen en partijen die niet aan de lat staan – of zelfs niet bevoegd zijn – dit wel doen. In veel gevallen blijkt dat het ook niet duidelijk is wie de 'eigenaar' is en hoe de verantwoordelijkheid is belegd of verdeeld. Dat hoeft ook niet altijd, maar kan in zekere gevallen leiden tot verwarring. Complexe vraagstukken, zoals ook digitalisering, kennen een hoge mate van ambiguïteit: er zijn veel actoren en elementen waartussen de interactie leidt tot nieuwe, andere en onverwachte uitkomsten; het geheel is niet hetzelfde als de som der delen, maar tegelijkertijd

komen ontwikkelingen van dat geheel wél voort uit de manier waarop delen functioneren en met elkaar interacteren.⁶⁴ Om overwogen beslissingen te kunnen nemen wat te doen bij bepaalde kwesties zijn kaders nodig, die duidelijk maken hoe het vraagstuk gedefinieerd wordt, welke bestuurslagen betrokken zijn en wie welke verantwoordelijkheden toegewezen heeft gekregen. We pleiten daarom voor een bepaalde mate van *explicitering* van wie, wanneer, op welke wijze aan zet is.

Vraagstukken in het publieke domein krijgen per definitie vorm in de interactie tussen politiek, bestuur en ambtenarij (zie figuur 5). De wijze waarop vraagstukken binnen die politiek-bestuurlijke verhoudingen vorm krijgen is vaak een in de praktijk gegroeide en gestolde praktijk. March & Olsen spreken in dat kader ook wel over de logica van het gepaste om aan te geven hoe in organisaties werkwijzen in de loop der jaren geïnstitutionaliseerd zijn geraakt.⁶⁵ Institutionele patronen, formeel en informeel, zijn bepalend voor wat er in organisaties gebeurt. Dit geldt dus ook voor de wijze waarop binnen de gemeente Amsterdam digitaliseringsvraagstukken worden opgepakt door politiek, bestuur en ambtenarij.

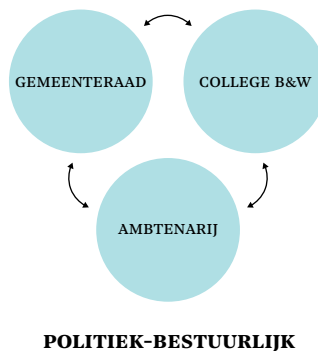
De eerste vraag die daarin gesteld kan worden, is of een publieke interventie überhaupt gewenst is. Die vraag is *politiek*: het gaat over de vraag wat het goede is en wie daarvoor zou moeten instaan. Digitale innovaties die zich ook fysiek manifesteren in de publieke ruimte kunnen, zoals geschreven, zowel kansen als bedreigingen vormen en wijken daarnaast ook met regelmaat af van de norm: denk aan afgeplakte ramen van darkstores of de permanente stroom van rolkoffers in woonwijken met meerdere Airbnb's. Vanuit politiek en maatschappij is er vaak de neiging om met name te kijken naar 'wat er niet goed gaat' en 'waar we last van hebben', terwijl deze diensten tegelijkertijd in een (maatschappelijke) behoefte voorzien en deze zelfs kunnen creëren. Negatieve effecten verdienen aandacht, maar een te grote focus hierop kan de aandacht voor het oorspronkelijke doel of de wens van beleid (zoals het belang om (private) innovatie te stimuleren), verleggen of zelfs verdringen. De mate waarin de overheid zelf de overtuiging heeft dat ze het publieke domein en de publieke ruimte moet besturen en beheersen zou zodoende de startvraag van iedere afweging tussen afwachten en anticiperen moeten zijn.

64 Klijn, E.H. (2008). Complexity theory and public administration: what's new? Key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration research. *Public Management Review*, 10(3). 299-317

65 March, J.G. & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press

De discussie op basis van die startvraag dient eerst binnen de gemeente gevoerd te worden. Dat vereist namelijk een scherpstelling op de interne verhoudingen, voordat er met ‘de buitenwereld’ gecommuniceerd wordt. Niet om jezelf blind te staren, maar om het gesprek aan de juiste tafel op gang te brengen. Als de vraag ‘wie wat doet’ (politiek, bestuur, ambtenarij) aan het einde komt, volgt een praktische en wellicht pragmatische invulling. Onze indruk is dat de politiek (lees: gemeenteraad) nu vaak het slotstuk van die cyclus vormt, waarin men spreekt over de effecten van digitale ontwikkelingen in de praktijk. Terwijl bestuur en ambtenarij juist meer aan de voorkant het gesprek voeren over het doel, de afwegingen en bijbehorende werkwijze. Naar ons idee zou de politiek juist veel meer het vertrekpunt hier moeten vormen. De paradox van afwachten en anticiperen in het digitale publieke domein gaat immers over twee ogenschijnlijk tegenstrijdige maar ook samenhangende kernwaarden. ‘Goed beleid’ is niet iets objectiefs dat kan worden uitgerekend, maar dient politiek te worden afgewogen. In die afweging is altijd ruimte voor verschillende opvattingen over ‘het goede’ en voor alternatieven – en dat is per definitie dus ook primair een politieke vraag.

Figuur 5. De eerste arena voor vragen over digitalisering van de publieke ruimte: politiek-bestuurlijke verhoudingen.



Beginnen met een goed politiek gesprek over de waarden waar je voor staat geeft tegenwicht aan de idee dat je telkens achter digitale ontwikkelingen aanloopt. Er komt weer iets nieuws op waar je naar moet handelen, nog voordat je – los van de verschijningsvorm – zelf op een rijtje hebt kunnen krijgen wat je wel en niet wilt in de stad. Het kan dus verhinderen dat de paradox wordt platgeslagen en het afwachten onbedoeld de overhand krijgt.

En tegelijkertijd behoedt zo’n politiek-bestuurlijk-ambtelijke discussie de gemeente ook voor het omgekeerde: een neiging naar techno-optimisme en techno-solutionisme. Technologie wordt dan gezien als snelle oplossing die kansen biedt, vaak vanuit de gedachte dat technologie zelf neutraal is. Politiek

is er, zoals bij andere grootse projecten, het potentieel om voordelen van technologie en digitalisering groter uit te meten dan negatieve (indirecte) effecten.⁶⁶ Of de politiek is juist vooral bezig met overlast of andere negatieve effecten van digitalisering. En voor de ambtelijke praktijk is het lastig dat het thema digitalisering van het publieke domein óók een heel technisch onderwerp is dat veel expertise vereist – die niet altijd aanwezig is in diverse arena's. Daardoor kan er een dynamiek ontstaan van een politiek die vooral negatieve effecten op de korte termijn wil aanpakken, terwijl de ambtenaren de techniek willen gebruiken om 'opgavegericht' te werken. Het wederzijds onbegrip is dan snel geboren. Ambtenaren kunnen vanuit dienstbaarheid met een goedbedoelde interventie voorbijgaan aan publieke waarden die in het geding kunnen komen door risico's en negatieve (indirecte) effecten van digitalisering. De anticiperende houding krijgt dan – wederom onbedoeld en niet expliciet besproken – de overhand.

Maar een zorgvuldige politieke afweging vereist dan meer dan het digitale perspectief. Dat het mogelijk is om de snelheid van elektrische deelfietsen, deelscooters of deelauto's te beperken – in de hele stad of bijvoorbeeld in schoolzones – hoeft niet te betekenen dat die interventie gerechtvaardigd kan worden gezien de effecten die zij heeft op het privéleven van mensen. We zien inmiddels immers ook de tegenpool van het techno-optimisme of techno-solutionisme opdagen: techno-angst of techno-pessimisme. De vraag is of het wel wenselijk is dat ChatGPT opdrachten kan schrijven voor scholieren en studenten, of ambtenaren nog TikTok op hun telefoons mogen gebruiken en of gezichtsherkenning als (monitorende) technologie gerechtvaardigd kan worden. We zien in deze discussie een kernpolariteit van dit essay optreden: technologie is een probleem én een oplossing.

Als de verschillende actoren binnen de gemeente in deze reflexieve houding zijn gekomen en het politieke van de polariteit – en dus de paradoxen – doorzien, is het tijd voor de volgende vraag. Is de overheid eigenlijk wel aan zet?

5.2 Is de overheid wel aan zet?

Eenzijds kan de gemeente redenen hebben om ruimte aan (private) partijen te laten voor digitaliseringskansen in het publieke domein: het biedt de stad immers kansen en voorziet in bepaalde behoeften van samenleving, maatschappelijk middenveld, overheid en markt. Denk aan de voordelen van de

66 Zoals in de literatuur over megaprojecten uitvoerig wordt omschreven: Flyvbjerg, B. (2003). *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.

smart city, de economische aantrekkingskracht van innovatiehubs, experimenteerruimte en meekoppelkansen. Daarnaast is het ook zo dat, wanneer de gemeente die digitaliseringskansen sterk beperkt of afremt, de gemeente het risico loopt bepaalde kansen te missen óf de wet te overtreden (zie het teruggedraaide verbod op Airbnb's in Amsterdam). Anderzijds kan de gemeente evengoed reden zien om juist zo min mogelijk ruimte te laten, met het idee dat privacy beter gewaarborgd kan worden en om te voorkomen dat partijen initiatieven nemen die niet bij beleidsdoelen van de gemeente passen.

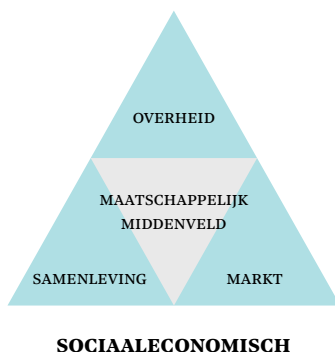
Het is niet zo dat de volledig anticiperende aanpak 'beter' is: de overheid is niet de enige speler, ook de markt maar vooral de samenleving verdienen een uitgesproken rol in de bepaling van de wijze waarop digitalisering het publieke domein beïnvloedt. Het publieke domein en de publieke ruimte zijn immers niet alleen van de gemeente en de overheid valt niet samen met de samenleving. De samenleving is bovendien pluriform en valt zeker niet altijd samen met het maatschappelijk middenveld.

Het 'verantwoord' vormgeven én onderhouden van het digitale publieke domein als gemeente betekent dus zoeken naar een paradoxale balans tussen kansen en risico's en tussen ruimte nemen en ruimte laten. Dat is lastig, omdat ambtenaren en politici waarnemen dat de markt zich sneller ontwikkelt dan de overheid bij kan benen: de positie ten opzichte van elkaar lijkt asymmetrisch, maar dat is niet het hele verhaal. De overheid *kán* reguleren en kent diverse instrumenten om de markt binnen – politiek bepaalde – wensen te laten functioneren. De samenleving heeft daarnaast, als afnemer en als medeproducent in de deeleconomie, ook macht. Misschien is het speelveld ongelijk, maar dat betekent niet dat één van de partijen in de driehoek overheid-markt-samenleving in de digitalisering van het publieke domein de overhand heeft of hoeft te hebben. Het speelveld reageert op de dynamiek die ontstaan is. Het kan daarom, paradoxaal genoeg, zo zijn dat om de markt of het maatschappelijk middenveld een grote rol toe te dichten, er een stevige publieke interventie nodig is (bijvoorbeeld in termen van marktregulering of subsidiëring). Overheid, markt of samenleving is geen *trade-off*, maar een dynamiek.

Juist de partijen naast de gemeente kunnen bij alle soorten keuzes – ontwerp, interventie, evaluatie – in het digitaliseringsvraagstuk een belangrijke, actieve rol vervullen. Het gaat dan niet alleen om het benadrukken van een gevoel van verantwoordelijkheid bij burgers en bedrijven, maar de hele idee van eigenaarschap van het digitale publieke domein meer centraal en ter discussie te stellen. Dat kan voor de gemeente Amsterdam als overheid een andere rolopvatting betekenen: in de wijze waarop zij zelf acteert (afwachten en ruimte laten waar mogelijk en anticiperen en ingrijpen waar nodig), maar

ook in de zin waarop zij de focus legt in discussies over politieke waarden: bijvoorbeeld door kaders aan te geven waarbinnen ruimte genomen kan en mag worden door verschillende partijen. Het is zinvol om ook die andere partijen een stem in het debat te geven en verantwoordelijkheid te delen. Het instrumentarium dat de gemeente in kan zetten, de diverse interventies, is immers politiek gekleurd.

Figuur 6. De tweede arena voor vragen over digitalisering van de publieke ruimte: de sociaaleconomische verhoudingen.



Als de interne gesprekken zijn gevoerd, en aan de politiek-bestuurlijke tafels waarden zijn vastgesteld, is de volgende vraag aldus: zou de overheid hier wel aan zet moeten zijn, om die waarde na te streven? En op welke manier: met een enkele fikse korte interventie, of meerdere kleine blijvende? Op korte termijn kan de gemeente duidelijkere grenzen of kaders stellen aan digitalisering, om op lange termijn meer ruimte voor initiatieven te maken. In de rol als marktmeester kan zo bijvoorbeeld zorg worden gedragen voor competitie en bij de wensen van de samenleving passende initiatieven: ruimte beperken om later ruimte te maken. De gemeente kan bij bepaalde digitale ontwikkelingen het voortouw nemen om daarna juist andere partijen in beweging te krijgen. Zo bezien gaat de relatie tussen anticiperen en afwachten ook over het evenwicht tussen de gemeente als initiator, regisseur, of handhaver. In dat evenwicht is steeds de vraag: (hoe) spelen ook de andere partijen in de sociaaleconomie (figuur 6) een rol? Tot welk punt accepteert de gemeente dat er interventies plaatsvinden door andere actoren dan de overheid?

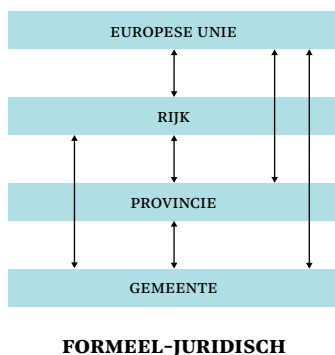
5.3 Wie zou bevoegdheden moeten krijgen?

Pas nadat de gemeente intern waardendiscussies heeft gevoerd en met een blik naar buiten ook het gesprek heeft gevoerd over mogelijke rollen voor markt en samenleving, zou zij kunnen kijken naar de formeel-juridische rolverdeling. De mate waarin de gemeente zich als overheid zou moeten mengen in het beleidsdomein is deels door haar zelf te kiezen, maar zal haar ook worden opgelegd door het formeel-juridische systeem van verschillende overheidslagen. De ruimte die de gemeente heeft om op te treden is beperkt door de manier waarop de bevoegdheden zijn verdeeld. Het klinkt daarom misschien niet realistisch om pas als laatste naar dit aspect te kijken. Maar als je het gesprek wilt voeren, zou de logica kunnen zijn: niet uitgaan van wat reeds is vastgelegd – interbestuurlijke bevoegdheden – maar eens te kijken naar wat zou kunnen en wat je zou willen.

De bestaande bevoegdheidsverdeling kan er immers voor zorgen dat het aantrekkelijk wordt om als gemeente geen verantwoordelijkheid of eigenaarschap te voelen en naar andere bestuurslagen te wijzen. Dan wordt afwachten gepercipieerd als een afgedwongen strategie. Maar ook als de gemeente geen kaders kan stellen, zijn andere opties zoals tijdelijke interventies of pilots een manier om de besproken publieke waarden tot uiting te laten komen. Dan zet de gemeente dus alsnog in op handelen, binnen haar werkgebied, ook als andere bestuurslagen kaders (kunnen) stellen. Als de gemeente tot de conclusie is gekomen dat interveniëren niet aan de overheid zou moeten zijn, kan zij zich hier proactief – en met een goed verhaal – over uitspreken richting rijk of Europese Unie.

Natuurlijk kan de gemeente ook vooroplopen en anticiperen op de andere bestuurslagen. Als een digitale ontwikkeling zich eerst bij haar voordoet voordat er vanuit rijk of EU regulering is bedacht en ingevoerd, is de gemeente misschien de aangewezen actor om te interveniëren. Dat kan een sterke ingreep zijn, ook om tijd te kopen. In de interbestuurlijke verhoudingen zit immers ook een flink tijdselement: het kan lang duren voordat procedures op de verschillende niveaus zijn doorlopen. Een snelle gemeentelijke interventie kan dan op basis van de publieke waardendiscussie gerechtvaardigd zijn, vooral omdat digitalisering en de sociaaleconomie zich niet per se iets aantrekt van de tijd die die procedures kosten. Maar ook kan de gemeente zich inzetten om in gezamenlijkheid proberen te acteren met de andere bestuurslagen. Dat zal overigens ook van die overheden verlangen dat zij hun publieke waarden scherp hebben.

Figuur 7. De derde arena voor vragen over digitalisering van de publieke ruimte: de formeel-juridische bevoegdheidsverdeling.



De interbestuurlijke verhoudingen hoeven dus ook niet zo afgebakend te zijn, juist de contacten onderling (en pijlen in figuur 7) kunnen op het domein van digitale publieke ruimte zwaar wegen. Dat kan dus wat betreft de rol van de gemeente ook gaan om *soft power*, gesprekken en agendering, in plaats van de hardere reguleringsmacht.

5.4 Tot slot

Digitalisering treft zowel publieke als private belangen. Intervenieren is een politieke vraag: hoewel sommige publieke belangen zoals veiligheid of een aantrekkelijk straatbeeld kunnen worden geraakt door digitale interventies in het publieke domein, spelen ook allerlei private én publieke belangen zoals toegankelijkheid een rol. Wie het digitale domein kan en mag besturen is eveneens politiek van aard. Dat zien we in politiek-bestuurlijke verhoudingen (het langetermijnperspectief van de ambtenaar of wendbare politici?), de afwegingen in de sociaaleconomie (keuze voor beheer door markt, overheid, of gemeenschap?), en de verschillende overheidslagen (dicht bij de burger, of in heel Europa gelijk?).

In dit essay benadrukken we dat de rol van de gemeente gaat om vertragen én versnellen, inclusie én exclusie, afwachten én anticiperen. Het feit dat digitalisering voor allerlei ambigue verhoudingen in verantwoordelijkheid en eigenaarschap zorgt, betekent niet dat men dan maar de handdoek in de ring moet gooien. Digitalisering van het publieke domein vraagt er juist om dat de gemeente zich bewust is van de mogelijkheden om ruimte te laten en ruimte te beperken en zich in het bijzonder bewust te zijn dat beide publieke maar ook politieke interventies kunnen zijn en daarom weloverwogen debat vragen. In dat debat dient aandacht te worden besteed aan de kwalificatie

van digitalisering als ‘probleem’ of als ‘oplossing’, aan de vraag wie er aan zet is, en als het antwoord ‘de gemeente’ is, aan de onderbouwing van de inzet van overheidsinstrumenten: welke en waarom nu? Zo worden zowel afwachten als anticiperen meer bewuste strategieën in het beheer van het gedigitaliseerde publieke domein.

Om de gemeente handvatten te bieden om tot die strategie te komen en hier goede gesprekken over te voeren, doen we in de bijlage een praktische handreiking waarin we de strategische balans tussen afwachten en anticiperen als een stappenproces weergeven.

Praktische handreiking: de strategische balans tussen afwachten en anticiperen

In dit essay benadrukken we dat digitalisering van het publieke domein erom vraagt dat de gemeente zowel ruimte laat als ruimte beperkt. Digitalisering van het publieke domein kan en moet daarbij breder worden gezien dan als een digitaal en technologisch fenomeen. Welke publieke waarden zijn in het geding en wat vinden politiek, bestuur en ambtenarij daarvan? Omdat zowel afwachten als anticiperen een politieke interventie kan zijn, vragen zij om weloverwogen debat tussen de drie gemeentelijke actoren. In dat debat dient aandacht te worden besteed aan de kwalificatie van digitalisering als 'probleem' of als 'oplossing', aan de vraag wie er aan zet is, en als het antwoord 'de gemeente' is, aan de onderbouwing van de inzet van overheidsinstrumenten: welke, en waarom nu? Is een interventie van de overheid hier op zijn plaats en zou dat blijvend moeten zijn, of juist tijdelijk ter stimulatie van de rol van markt en samenleving? En welke bestuurslaag is hier gezien die publieke waarden en rolverdeling wat betreft de overheid de aangewezen actor? Door deze vragen te stellen en het gesprek te voeren worden zowel afwachten als anticiperen meer bewuste strategieën in het beheer van het gedigitaliseerde publieke domein.

In figuur 8 hebben we dit proces in een stroomschema gevat. Niet om alomvattend te zijn, maar om de gemeente de gelegenheid te bieden uit haar bestaande 'groef' te komen en via het stappenproces in te zien en te instrumentaliseren dat digitalisering van het publieke domein vraagt om ambiguïteit, balans én interactie. Digitalisering in het publieke domein vraagt om een bredere afweging dan enkel technologisch en dus ook om gesprekken buiten technologieafdelingen van overheidsinstanties. Het is de ambiguïteit van digitalisering – probleem en oplossing – waardoor wij menen dat het stroomschema zinvol is. Digitaliseringsvraagstukken zijn een klassieke afweging van een actuele kwestie⁶⁷ en juist daarom is het goed om dit schema te hanteren, dat feitelijk ook voor andere complexe bestuurlijke processen en afwegingen kan worden gevolgd. Wij willen via het stroomschema benadrukken dat het juist de niet-digitaliseringselementen zijn die ook nadruk en bredere afweging vragen.

67 Schram, J.M., Den Uijl, H. & Van Twist, M.J.W. (2021), *Actuele kwestie, klassieke afweging. Een verkenning naar de governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Het startpunt van het schema is de politieke vraag of een publieke interventie wenselijk is. Die vraag ligt allereerst binnen de gemeente. Politiek, bestuur en ambtenarij hebben verschillende kwaliteiten, rollen en verantwoordelijkheden en het is van belang dat zij die uitoefenen, ook binnen het beleidsonderwerp digitalisering. Welke politieke waarden – juist ook buiten het technologische aspect – kunnen in het geding komen? Die afweging kan ertoe leiden dat de gemeente grenzen schetst: als een bepaalde lijn wordt overschreden, dán is de gemeente verantwoordelijk en wordt ingegrepen, en tot dat moment wordt afgewacht. Of zij krijgt scherp dat die grenzen vrijwel direct in beeld komen en de gemeente vanwege het beleidsdomein of bepaalde grondrechten de probleemeigenaar zou moeten zijn, waardoor anticiperen de aangewezen strategie wordt.

Daarna is het de vraag of de overheid wel de sociaaleconomische partij is die een interventie zou moeten plegen. Op basis van de waardendiscussie kan de overheid bijvoorbeeld als regievoerder aan tafel gaan met marktpartijen en vertegenwoordigers uit de samenleving, of juist weloverwogen besluiten dat een forse marktinterventie gerechtvaardigd is om daarna de teugels aan de maatschappij te geven. Een anticiperende rol voor de overheid hoeft dus ook niet blijvend te zijn. En afwachten is ook altijd mogelijk, als het gezien de publieke waardenweging passender lijkt om markt, samenleving en maatschappelijk middenveld verantwoordelijk te laten zijn en niet als eigenaar op te treden.

Nadat deze gedachten zijn gevormd en gesprekken zijn gevoerd, kan nog verder buiten de gemeente worden gekeken. Welke andere bestuurslagen spelen een rol in het beleidsdomein en hoe wil (op basis van waarden) en kan (op basis van bevoegdheden) de gemeente zich ten opzichte van hen positioneren? Daarbij kan de gemeente haar bijzondere rol als lokale overheid benadrukken: als wereldstad is zij een interessante markt voor gedigitaliseerde commerciële partijen, waardoor haar ervaring kan voorlopen op die van andere bestuurslagen. Dat kan iets betekenen voor de interventies die zij neemt en interventiemogelijkheden die zij krijgt.

Via deze stappen kan de gemeente komen tot strategiebepaling (de pijl omlaag): nopen de publieke waarden tot publieke, door de gemeente geïnitieerde, interventie, en zo ja, vanaf welk punt? Veelal zal sprake zijn van zowel afwachten als anticiperen, waarbij het schakelpunt scherper wordt doordat de afweging explicieter is gemaakt. De ambiguïteit wordt uitgesproken, waardoor de onduidelijkheid rondom verantwoordelijkheid en eigenaarschap kan worden verminderd.

Voor de gemeente is het van belang om na te denken hoe in deze strategie-ontwikkeling *checks & balances* een rol spelen (de pijl omhoog). Dit geldt voor ieder niveau. Op het niveau van de politiek-bestuurlijke verhoudingen is dit evident: de gemeenteraad is een tegenmacht van het college van burgemeester en wethouders. Maar de ambtenarij kan vanuit kennis en ervaring ook tegenwicht bieden aan politieke besluiten. Ook kan de ambtenarij de rol van de gemeenteraad als tegenmacht versterken door hen goed te informeren.⁶⁸

Op het niveau van de sociaaleconomie kunnen partijen uit de markt en de samenleving tegenmacht uiten, als zij vanuit hun belangen en posities van mening zijn dat de overheid een andere publieke waardenafweging zou moeten maken. Hun argumenten en kracht kunnen de politici, bestuurders en ambtenaren ervan overtuigen om tot een heroverweging te komen. Tevens is het van belang dat het maatschappelijk middenveld als gebied buiten de volledige beheersing van de overheid staat. Het maatschappelijk middenveld is, als uitdrukking van maatschappelijk verschil en burgerlijke vrijheid, daarmee zelf een vorm van weerwerk en tegenspraak ten opzichte van de overheid. In de strategievorming van de overheid is het van belang om dit maatschappelijk verschil te laten klinken en op te passen voor beleid dat universalistisch en homogeniserend in de samenleving werkt.⁶⁹

Op het niveau van de bestuurslagen is het van belang om te benadrukken dat in Nederland de bestuurslagen formeel nevensgeschikt zijn. Zij dienen in overleg te gaan en vormen zo, in zichzelf, een vorm van institutioneel weerwerk en tegenspraak. Dat betekent ook dat de gemeente tot herbezinning kan komen, als blijkt dat de manier waarop zij publieke waarden weegt niet strookt met politieke invulling van provincie, rijk of EU. Al deze vormen van tegenmacht kunnen ertoe leiden dat de gemeente haar strategie heroverweegt, als nieuwe dimensies van publieke waarden en andere uitingen van verantwoordelijkheid en eigenaarschap zich openbaren.

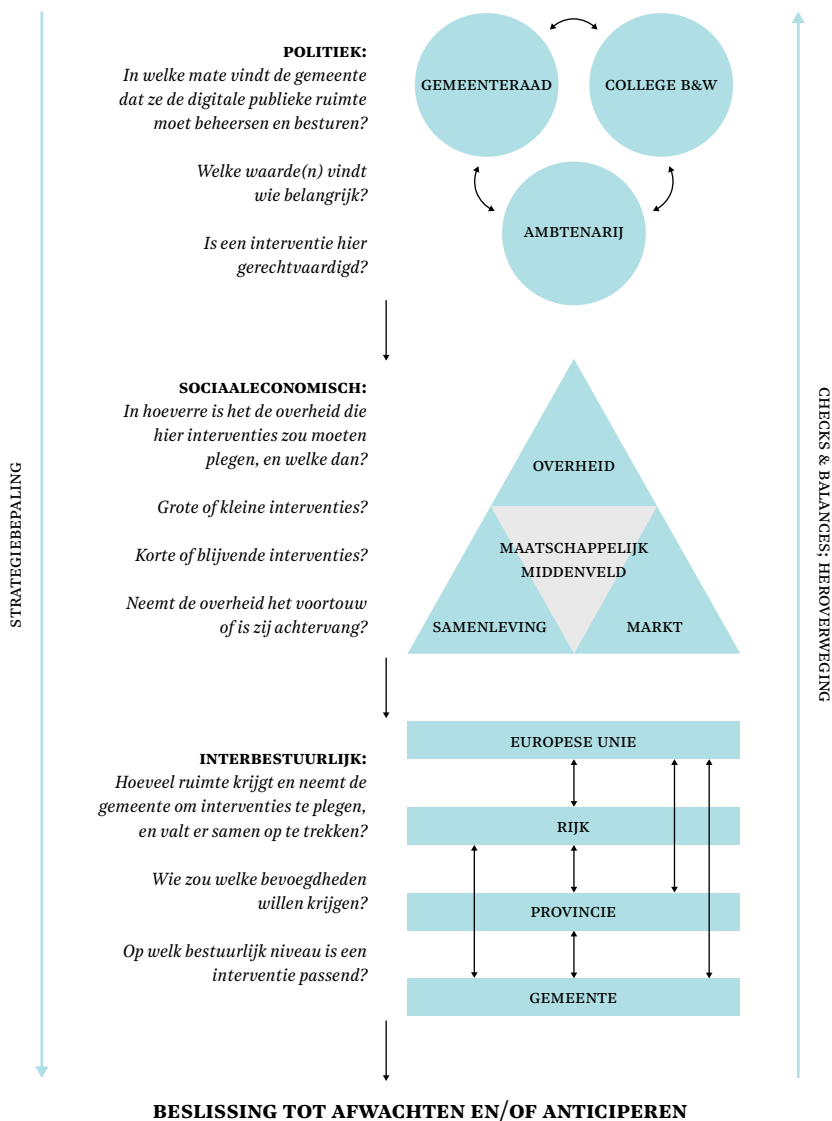
Het stappenschema is volgordelijk omdat wij menen dat het belangrijk is dat de politieke vraag eerst goed op tafel komt, maar natuurlijk zijn er in de vele vervolgdiscussies en -stappen allerlei terugkoppelingen denkbaar. In de vraag over de sociaaleconomie zitten immers ook waarden belegd. Of iets een publieke taak is, bepaalt ook in hoeverre het aan de markt zou kunnen worden overgelaten. En ook als het interbestuurlijke niveau in zicht komt, kunnen ambtenaren scherp houden in hoeverre tegemoet wordt gekomen aan de

68 Collignon, E.D., van Ostaaijen, J.J.C., Maan, J. & Janssen, S.E.F.J. (2022). *Tegenmacht in het lokaal bestuur: Het bestuurlijke en maatschappelijke krachtenveld rondom de wethouder*. Den Haag: Wethoudersvereniging.

69 Frissen, P.H.A. (2023). *De integrale staat. Kritiek van de samenhang*. Amsterdam: Boom Uitgevers.

publieke waarden die uit de politiek-bestuurlijke afweging naar voren zijn gekomen en aan de bel trekken bij politici als zij menen dat de waardendiscussie uit het oog raakt. Net zo goed als de gemeenteraad het politieke niet uit het oog zal willen verliezen als het college internationale interbestuurlijke samenwerkingen aangaat of juist marktpartijen allerlei initiatieven laat ontplooiën waarbij de raad als het ware buitenspel wordt gezet.

Figuur 8. Stroomschematische weergave van de strategische beslissing tot afwachten en/of anticiperen.



Het stroomschema in een fictieve casus

We openen dit essay met een verhaal over een digitaal gebiedsverbod. Wat zien we als we via de logica van het stroomschema naar deze casus kijken? De publieke vraag gaat wat ons betreft over de mogelijkheid om met wetgeving onderscheid tussen fysiek en online te maken. Spelen dan dezelfde publieke belangen een rol in de afweging? Het lijkt er wel op: de burgemeester wilde niet álle ruimte beperken, maar een specifieke vorm, net als bij fysieke gebiedsverboden. De burgemeester vindt dat ook die digitale ruimte beperkt moet worden, gezien de taak die de burgemeester heeft om veiligheid te waarborgen. Juist vanwege die overheidstaak rond veiligheid zou het ook reëel kunnen zijn om de gemeente als overheid, niet het berichtenplatform als marktpartij of de samenleving als gemeenschap, het voortouw te laten nemen. De burgemeester is bevoegd gezag daar waar het gaat om die openbare orde en veiligheid. En de gemeenteraad heeft als democratisch gelegitimeerd wetgever een lokale verordening opgesteld, en zou de burgemeester erop kunnen aanspreken als de raad van mening zou zijn dat de interventie niet passend is. Maar we zien ook dat de grondwetgever, en de rechter die dit moet toetsen, spreekt over een andere publieke waarde die mede in het geding is: vrijheid van meningsuiting.

We zien dus ook het belang van de *checks & balances* in het stroomschema: ook wanneer de burgemeester als vertegenwoordiger van de gemeente beslist dat de publieke waarden op deze manier moeten worden gewogen, kan de rechter op basis van wetgeving van andere bestuurslagen (in dit geval de Grondwet) oordelen dat deze afweging niet passend is. Omdat de burgemeester de conflicterende waarden openbare orde en veiligheid, en vrijheid van meningsuiting, heeft gewogen, zien we dat de vraag door de burgemeesters aan de grondwetgever als andere bestuurslaag wordt voorgelegd: als de gemeente niet de ruimte krijgt om te interveniëren en dit politiek wel nodig acht, welke bevoegdheden kunnen dan worden overwogen om het digitale publieke domein te besturen? Daarbij zal de grondwetgever bovendien ook niet alleen kunnen handelen, maar dit waarschijnlijk in overleg met de Europese Unie moeten doen gezien haar verdragsrechtelijke grondrechtverplichtingen. Het zou overigens niet de eerste keer zijn dat de grondwet om redenen van digitalisering zou worden geüpdatet: tot 2022 werd nog gesproken over het ‘telefoon- en telegraafgeheim’; dat is nu telecommunicatiegeheim geworden.⁷⁰ Wellicht is dus ook op het vlak van openbare orde en veiligheid een wijziging en interventiemogelijkheid op zijn plaats. De burgemeesters leggen dit vraagstuk via de logica van het stroomschema – want

⁷⁰ *Stb.* 2022, 334.

als onderdeel van een bredere waardenweging – nu bij de samenleving en andere bestuurslagen.⁷¹

Stel nu dat er zich een nieuwe digitale ontwikkeling voordoet in het publieke domein. Of het nu hologrammen zijn op het Leidseplein of geavanceerde *deepfakes* van gemeenteraadsvergaderingen, of nog veel waarschijnlijker: dingen die wij nog niet kunnen bevatten of bedenken – de vragen kunnen eenzelfde lijn volgen. Hoe kan de gemeente Amsterdam het gesprek aangaan om de strategie te bepalen? Wij beogen met het stroomschema een gespreksleidraad te bieden.

In beide fictieve voorbeelden kan de waardendiscussie bijvoorbeeld gaan over het belang dat door politiek, bestuur en ambtenarij wordt gehecht aan betrouwbaarheid van informatie. Maar wellicht doen de *deepfakes* niet alleen de rondte omdat Amsterdammers geïnteresseerd zijn in de (valse) uitspraken, maar ook omdat ze een betrokkenheid voelen met de gemeentepolitiek. Paradoxaal genoeg kan ook een waarde als vertrouwen in de (echte) politiek dus worden geëxpliciteerd door een dergelijke digitale ontwikkeling. De ambtenarij kan vaststellen dat de disseminatie van overheidsinformatie anders moet – misschien wel met die hologrammen op het Leidseplein, maar dan van gemeenteraadsleden?

Vervolgens kan de sociaaleconomische vraag op tafel komen of het de overheid is die hier moet interveniëren, nu publieke waarden in het geding zijn. Soms concluderen bedrijven ook zonder marketingreep dat een nieuwe technologie ongewenst is, zoals IBM – in ieder geval voorlopig – besloot af te zien van gezichtsherkenning. De horecaondernemers op het Leidseplein kunnen hun verlichting zo fel laten schijnen dat de hologrammen onzichtbaar worden. Of wellicht springen verenigingen of ngo's in de bres om alternatieve *deepfakes* te creëren. Pas als de gemeente het interne gesprek over publieke waarden heeft gevoerd, kan zij goed aanvoelen hoe zij zich op dit sociaaleconomische speelveld zal positioneren.

De vervolgvraag gaat dan over het juiste interbestuurlijke niveau om de interventie te laten plaatsvinden. De meeste beleidsdomeinen geven competenties aan verschillende bestuurslagen, en nu de gemeente goed heeft nagedacht over de positionering, kan zij ook steviger staan in de gesprekken met provincie, rijk en Europese Unie. Welke bevoegdheden zou zij (niet) willen krijgen? Daarbij kan meespelen hoe overschrijdend het digitale fenomeen is: als op het Place du Luxembourg in Brussel ook hologramvergaderingen van het

71 Dijkema, S.A.M. e.a. (6 februari 2023). Geef ons instrumenten om rellen te voorkomen. *NRC*.

Europees Parlement worden gehouden, is er natuurlijk meer aanleiding tot samenwerking en afstemming. Als vooral grote steden te maken krijgen met de ontwikkeling, kan een interstedelijk netwerk (zoals de *Cities Coalition for Digital Rights*) een passende tafel zijn om verder te spreken.

Het valt niet te voorspellen welke ‘disruptieve’ digitale ontwikkelingen zich nog voor gaan doen. Maar dat ze gaan komen, dat is zeker. Vanwege de ambiguïteit van technologie als probleem én oplossing is het van belang om dat ‘disruptieve’ inderdaad tussen haakjes te plaatsen, en als gemeente vanuit de drie verschillende perspectieven scherp te krijgen wie, wanneer en op welke wijze aan zet is.

Geraadpleegde literatuur

Arendt, H. (1958). *The Human Condition*. Chicago: The University of Chicago Press.

Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge and Malden: Blackwell.

Beck, U., Giddens, A., & Lash, S. (1994). *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity Press.

Beck, U. & Holzer, B. (2007). Organizations in World Risk Society. In: *International Handbook of Organizational Crisis Management*, Pearson, C.M., Roux-Dufort, C. & Clair, J.A. (red.). Los Angeles: Sage.

Billis, D. (2010). 'Towards a Theory of Hybrid Organizations'. In: Billis, D. *Hybrid Organizations and the Third Sector: Challenges for Practice and Theory*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Blokland, T. (2018). *Oog Voor Elkaar: Veiligheidsbeleving En Sociale Controle in de Grote Stad*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Collignon, E.D., van Ostaaijen, J.J.C., Maan, J. & Janssen, S.E.F.J. (2022). *Tegenmacht in het lokaal bestuur: Het bestuurlijke en maatschappelijke krachtenveld rondom de wethouder*. Den Haag: Wethoudersvereniging

Van Dijk, J., & Poell, T. (2016). *De platformsamenleving* (1^{ste} editie). Amsterdam University Press.

Eysenbach, G. (2001). What is e-health? *Journal of medical Internet research*, 3(2), E20.

Flyvbjerg, B. (2003). *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Freidson, E. (2001). *Professionalism: The Third Logic*. Chicago University Press.

Frissen, P.H.A. (2023). *De integrale staat. Kritiek van de samenhang*. Amsterdam: Boom Uitgevers.

Jacobs, J. (1992) *Systems of Survival. A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*. New York: Random House.

- Van der Kaaij, C., Repko, N., Scherpenisse, K.J., Schröer, L., Schulz, J.M., van Twist, M.J.W. (2022). *Omgaan met onbegrepen gedrag. Dilemma's in de samenwerking rondom personen met verward gedrag in de gemeente Almelo*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Klijn, E.H. (2008). Complexity theory and public administration: what's new? Key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration research. *Public Management Review*, 10(3). 299-317.
- Lijster, T. (2022) *Wat we gemeen hebben*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Lindblom, C.E. (1959). The Science of 'Muddling Through'. *Public Administration Review* 19(2), p. 79-88.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press
- Morozov, E. (2011). *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*. New York: Public Affairs.
- Pestoff, V.A. (1992). Third sector and cooperative social services – An alternative to privatization. *Journal of Consumer Policy* 15(1), p. 27-45.
- Ranchordas, S. (2016). Regels voor de digitale deeleconomie, oftewel 'uber-regulering'. *RegelMaat* 2, p. 102-116.
- Rosa, H. (2003). Social Acceleration: Ethical and Political Consequences of a Desynchronized High-Speed Society. *Constellations* 10.1, 3-33.
- Rosanvallon, P. (2017). *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*, ed. by Arthur Goldhammer. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schinkel, W. (2009). Publieke ruimte: tussen anonimiteit en publiciteit. *Beleid En Maatschappij*, 3.
- Schmidt, T. (2017). *Nie wieder Qualität. Strategien des Paradoxie-Managements*. Weilerswist-Metternich: Velbrück.
- Schram, J.M., Den Uijl, H. & Van Twist, M.J.W. (2021), *Actuele kwestie, klassieke afweging. Een verkenning naar de governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Shaw, T., McGregor, D., Brunner, M., Keep, M., Janssen, A., & Barnet, S. (2017). What is eHealth (6)? Development of a Conceptual model for eHealth: Qualitative Study with Key Informants. *Journal of medical Internet research* 19(10), e324.

Stavrides, S. (2018). Common Space: Die Stadt Als Gemeingut. *Arch+* 132, p. 14–19.

Stavrides, S. (2018) *Common Space*. London: Zed Books.

Van der Steen, M.A., Schulz, J.M., Schram, J., Frissen, P.H.A. & Van Twist, M.J.W. (2019). *Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Teulings, C.N., Bovenberg, A.L. & Van Dalen, H.P. (2003). *De calculus van het publieke belang*. Tilburg Universiteit.

Thompson, D.F. (1980). Moral responsibility and public officials: The problem of many hands. *American Political Science Review* 74(4). 905-916.

Van Twist, M.J.W. & Vermaak, H. (2022). Paradoxen: werk maken van ongemak. *M&O* 5/6, p. 152-175.

Den Uijl, H. (2022). *Practical Wisdom in Governance*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Weber, M. (2012). *Politiek als beroep*. Nijmegen: Van Tilt.

Weick, K.E. (1979). *The Social Psychology of Organizing*. New York: Random House.

Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Eerder publiceerde de NSOB

2023

Een waterschap voor het waterbeheer van de toekomst

Strategie als gedeelde betekenisgeving door de Nederlandse waterschappen

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Marise van 't Wout, Johan Oudega

2022

Ambtelijke ruimte

Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?

Henk den Uijl, Paul Frissen, Martin Schulz, Johan Oudega

Het verbinden van botsende institutionele logica's

Een typologie van strategieën

José Nederhand, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Omgaan met onbegrepen gedrag

Dilemma's in de samenwerking en informatie-uitwisseling rondom personen met verward gedrag

Christiaan van der Kaaij, Ninske Repko, Jorren Scherpenisse, Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Governance voor transities

Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie

Johan Oudega, Martin Schulz, Mark van Twist

Omgaan met signalen

Naar een handelingsperspectief voor overheden

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat

Overleg in beweging

30 jaar overleg tussen overheid en samenleving in de fysieke leefomgeving

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Marise van 't Wout, Mark van Twist

Verantwoorden over vertrouwenswerk

Een kwestie van tellen én vertellen

Georgina Kuipers, Myrthe van Delden, Mark van Twist

Maatwerk als standaard

Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk

Wiljan Hendrixx, Marije Huiting, Caspar van den Berg, Mark van Twist

Stadsmariniers in de spiegel

Reflecties op de veranderende rol van stadsmariniers in Rotterdam en Antwerpen

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Rike Hendrikse

De stroom zoeken

De energietransitie bezien vanuit ecosysteemperspectief

Martijn van der Steen, Maarten Otto, Georgina Kuipers, Sander Oosterloo, Petra Ophoff, Alexander Woestenburg

Signalen schatten

Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Paul 't Hart

Het einde voorbij: werken in een wijkend perspectief

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de tweede golf van de coronacrisis

Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Petra Ophoff

Politiek is grenzenwerk

Het stileren van politieke strijd in de gemeente(raad van) Sittard-Geleen

Martin Schulz, Paul Frissen, Henk den Uijl, Johan Oudega

In gesprek over strategie

Hoe het strategiseren in de praktijk van Justitie en Veiligheid vorm krijgt

Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Myrthe van Delden

Strategisch vermogen (h)erkennen

Over het productief maken van strategische spanningen bij de provincie Utrecht

Jorgen Schram, Sebastian Wijnands, Martijn van der Steen, Mark van Twist

De achterkant van afpakken

Reflecties op de Rotterdamse praktijk van (bestuurlijk) afpakken

Jorren Scherpenisse, Henk den Uijl, Mark van Twist

Leven in de Curve

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de eerste golf van de coronacrisis

Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Wiljan Hendrikx, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Mark van Twist, Ilsa de Jong

Practical Wisdom in Governance

Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions

Henk den Uijl

2021

De Chief Legal Officer

Over het borgen van de juridische kwaliteit binnen het Rijk

Caspar van den Berg, Laura Schröer, Corwin de Wolff, Martin Schulz

Impliciete politiek

Noord-Brabants erfgoed: een verhaal van stille sturing

Paul Frissen, Henk den Uijl, Martin Schulz, Mark van Twist

Hoe zou Wim dat aanpakken?

Verschil maken voor een veiligere stad door het bestuurlijk optreden van de gemeente Rotterdam

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Bruno Koopmans

Leren van of door rapporten?

Hoe de gemeente Rotterdam leert van raadsenquêtes en rekenkamerrapporten

Mark van Twist, Hans Vermaak, Nancy Chin-A-Fat, Marije Huiting

Wordt vervolgd!?

Lessen over opzet en werking van het interdepartementale programma-directoraat-generaal Samenleving en COVID-19 (DGSC-19)

Martin Schulz, Myrthe van Delden, Rixt de Jong, Mark van Twist

Ondermijningsbewustzijn

Aandacht voor de keerzijde van kansen bij de ontwikkeling van regionale bedrijvigheid

Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Myrthe van Delden

Kennis in meervoud

Kennis voor de opgavegerichte aanpak van maatschappelijke problemen

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski

Tussen staat en menselijke maat

Handhaving in de sociale zekerheid

Andrea Frankowski, Henk den Uijl, Wiljan Hendriks, Paul Frissen, Marije Huiting

Aftreden of optreden

Over schuld en symboliek bij wethouders in problemen

Marije Huiting, Rixt de Jong, Paul Frissen, Martin Schulz

Evalueerkunst

Een praktische toepassing van het publieke waarde perspectief op het evalueren van beleid

Scott Douglas, Jorren Scherpenisse, Marije Huiting, Martijn van der Steen

Opgavegericht tegenwerken

Over het meetbaar en merkbaar maken van werken aan de opgave

Marije Huiting, Wiljan Hendriks, Mark van Twist

Evaluatie Versnellingshuis Nederland Circulair!

Eindrapport

Rachel Greer, Roel van Raak, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse

Aandacht voor het alledaagse: 50 jaar milieubeleid in beeld

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Bruno Koopmans

De wijsheid van traag bestuur

Provincie en ondermijning

Myrthe van Delden, Paul Frissen, Jorgen Schram, Mark van Twist

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2023

ISBN NUMMER

978-90-833299-1-8

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.